



CONCRÉTISER LA PLANIFICATION TERRITORIALE INTERCOMMUNALE ?

ANALYSE ET PISTES DE RÉFLEXION
EN VALAIS

OCTOBRE 2016



CONCRÉTISER LA PLANIFICATION TERRITORIALE INTERCOMMUNALE ?

ANALYSE ET PISTES DE RÉFLEXION
EN VALAIS

MARC ANTOINE MESSER
JÉRÔME CHENAL

REMERCIEMENTS

Nos chaleureux remerciements vont à M. Damian Jerjen et M. Nicolas Mettan (Service du développement territorial du Canton du Valais), Mme Emilie Chaperon (Ville de Monthey, Service urbanisme, bâtiments et constructions), M. Christophe Clivaz et M. Marcel Maurer (Ville de Sion), Mme Magali Moreillon (Ville de Sion, Service de l'urbanisme), M. Léonard Evéquoz (Agglomération Valais central) pour leurs apports.

IMPRESSUM

Référencement recommandé : Marc Antoine Messer et Jérôme Chenal (2016). Concrétiser la planification territoriale intercommunale ? Analyse et pistes de réflexion en Valais. Lausanne : CEAT [69 p.].

MANDANTS

Etat du Valais, Département de l'économie, de l'énergie et du territoire

MANDATAIRE

Equipe de projet : M. A. Messer, J. Chenal, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

Table des matières

1.	Contexte et objectifs de recherche	7
1.1	Contexte du mandat	7
1.2	Objectifs du mandat.....	7
2.	Introduction	8
2.1	Problématique de recherche.....	8
2.2	Questions de recherche	9
2.3	Historique de la question	10
2.4	Méthodes de travail	16
3.	Terrains valaisans.....	17
3.1	Cadres et marges de l'aménagement du territoire local valaisan.....	17
3.2	Uvrier – St-Léonard, présentation et planification.....	19
3.3	Quelle gouvernance effective pour la mise en œuvre d'Uvrier - St-Léonard ?	27
3.4	Enseignements d'Uvrier - St-Léonard.....	28
3.5	Clos – Donroux, présentation et planification.....	29
3.6	Quelle gouvernance effective pour la mise en œuvre de Clos – Donroux ?.....	37
3.7	Enseignements de Clos – Donroux.....	38
4.	Enseignements d'autres terrains suisses	44
4.1	Bertigny-Ouest, les enseignements d'un terrain fribourgeois	45
4.2	Malley, les enseignements d'un terrain vaudois	47
5.	Ce que les terrains nous apprennent de la concrétisation de la planification intercommunale.....	50
5.1	L'instabilité de la coopération régionale profite aux partisans du local.....	50
5.2	La collaboration trop faible ne suffit pas à la concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux	51
5.3	La fusion des communes est un épouvantail pour la coopération régionale.....	51
6.	Conclusions	53
7.	Pistes d'action pour les collectivités.....	55
Approche n° 1	Soutien actif à la collaboration intercommunale.....	56
Approche n° 2	Renforcement de l'échelon d'agglomération	57
Approche n° 3	Déplacement des frontières et création d'un consortium urbain privé - public	59
Approche n° 4	Fusions de communes ou planification cantonale	60
8.	Bibliographie	61

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE RECHERCHE

1.1 CONTEXTE DU MANDAT

La Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) a été mandatée par l'Etat du Valais, via son Service du développement territorial, pour la réalisation d'une étude sur les pratiques de la collaboration intercommunale en matière d'aménagement du territoire dans les agglomérations valaisannes. Cette étude a été réalisée à l'intérieur d'une recherche plus vaste, portant sur la mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines suisses, dans le cadre de l'application locale de la politique fédérale des agglomérations. Cette recherche, menée de 2013 à 2016, constitue la thèse de doctorat de Marc Antoine Messer, urbaniste FSU et assistant-doctorant à la CEAT, sous la direction de Vincent Kaufmann et Jérôme Chenal. La thèse s'intitule « Dépasser les bornes ; mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines ».

Conformément à l'accord signé entre les parties en octobre 2013, la recherche doctorale de M. Messer a inclus des terrains dans le canton du Valais, en plus des terrains étudiés dans les cantons de Vaud et Fribourg. Les livrables de l'étude réalisée en Valais se constituent de la thèse elle-même, ainsi que d'un tiré à part se focalisant sur les démarches de recherche en Valais. Le présent rapport matérialise le tiré à part prévu contractuellement. Il est ainsi essentiellement tiré de la thèse elle-même. Celle-ci est soumise en parallèle du présent rapport au programme doctoral EDAR (Architecture et Sciences de la ville) de l'EPFL, à l'automne 2016.

Le présent rapport réarticule les résultats de la thèse et les enseignements obtenus afin de faire porter le focus sur les problématiques valaisannes. Les enseignements issus des deux autres terrains cantonaux servent à mettre en exergue les résultats valaisans et à les enrichir. Le présent rapport s'extrait aussi du travail de thèse en proposant de formuler des pistes d'action propres au cas du Valais. Celles-ci sont présentées en fin de rapport.

1.2 OBJECTIFS DU MANDAT

Le présent rapport investigate particulièrement les modalités de mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux, en termes de jeux d'acteurs, de relations intercommunales et de gouvernance de projet. Ce faisant, il questionne les formes de coopération qui se développent pour permettre aux différentes collectivités locales de mener un projet d'urbanisation en commun. Il interroge ainsi non seulement la pratique de l'intercommunal, mais aussi le rapport des acteurs au local, les enjeux particuliers d'une réadéquation des territoires institutionnels aux territoires de la planification et les forces et faiblesses des différentes formes de gouvernance régionale. Il vise enfin à proposer des pistes d'actions visant à améliorer la pratique de la coordination intercommunale en matière d'aménagement du territoire dans les agglomérations urbaines valaisannes.

2. INTRODUCTION

2.1 PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE

La pratique de l'aménagement du territoire répond à une différenciation claire entre les prérogatives respectives des niveaux institutionnels. En Suisse, la commune, en tant que collectivité publique de premier niveau, dispose d'importantes compétences de planification et d'affectation du sol, même si ses prérogatives respectives diffèrent passablement d'un canton à l'autre. Or, les outils de l'aménagement du territoire ont été forgés pour fonctionner dans les limites de cette différenciation claire des prérogatives. La commune – dans une majorité de cas – établit ainsi une planification qui est en cohérence avec le périmètre spatial de son autorité et de sa légitimité et est en charge de l'affectation du sol sur ce même périmètre.

Or, face à la constatation du décalage en accentuation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels, des réformes ont été menées en Europe, pour permettre d'élargir le périmètre de la planification à une aire plus large de la ville et rendre ainsi possible une réadéquation des territoires. Ces réformes ont pu inclure des modifications dans les prérogatives respectives des niveaux institutionnels. La réforme menée par la Suisse, dès le tournant du XXI^{ème} siècle, avec la création d'une politique fédérale des agglomérations, n'a pas inclus une telle modification mais tient, en son cœur pourtant, l'ambition d'une réadéquation – partielle – des deux territoires. De cette particularité, (l'ambition de réadéquation sans utiliser les moyens de la réforme institutionnelle), naît ce que nous pouvons considérer comme un paradoxe. Celui-ci est fondateur de notre questionnement.

La politique fédérale des agglomérations a généralisé dès 2007 l'utilisation d'un outil projectuel à l'échelle de l'agglomération – ou tout du moins d'une partie de celle-ci – : le *projet d'agglomération transports et urbanisation* (en allemand *Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung*). L'initiation d'un projet d'agglomération (PA) se fait sur base volontaire par les collectivités impliquées. Les territoires considérés comme des agglomérations urbaines seuls peuvent y prétendre, sur la base des définitions de l'Office fédéral de la statistique, reprenant les définitions de Schuler (1997). A ce jour, la pratique des projets d'agglomération s'est généralisée en Suisse et les projets déposés au 30 juin 2012 (ou, selon leur statut, au 31 décembre 2011), appelés projets de deuxième génération, sont au nombre de 41. Le total des projets équivaut à 90% des agglomérations urbaines suisses et couvrent plus de 800 communes suisses, allemandes, françaises, italiennes, autrichiennes et liechtensteinoises (DETEC 2013). Les projets de troisième génération seront déposés à la fin de l'année 2016.

L'évaluation des projets d'agglomération est basée principalement sur 4 critères d'efficacité posés par la Confédération (ARE 2004) : l'amélioration de la qualité des systèmes de transport ; l'encouragement à la densification ; l'augmentation de la sécurité du trafic et la réduction de la pollution. Un examen du ratio coût – efficacité, présenté comme un cinquième critère, permet de compléter l'évaluation. Afin de mettre en place une coordination de l'urbanisation et des systèmes de transport, les agglomérations ont donc majoritairement choisi d'opter pour une priorisation du développement territorial en spécifiant des portions du territoire stratégique en termes de développement. Celles-ci doivent se développer en priorité ces prochaines années, afin de viser un développement qualitatif de l'agglomération urbaine, que ce soit en densification, en mutation fonctionnelle ou en extension. Or, l'échelle de la planification ayant été étendue au périmètre du projet – c'est-à-dire à l'agglomération fonctionnelle ou partie de celle-ci – les portions de territoires stratégiques ont été délimitées par-dessus les territoires institutionnels des communes urbaines et, pour une part, s'étendent à cheval sur les territoires institutionnels de plusieurs communes.

Ce que nous désignons sous le terme de paradoxe prend ici tout son sens, en cela que ces nouveaux territoires d'urbanisation, s'affranchissant des frontières communales, sont autant de projets d'urbanisation qu'il s'agit de mettre en œuvre, de concrétiser. Or, la concrétisation reste entièrement en mains communales, l'architecture institutionnelle de l'agglomération n'ayant pas été réformée. Les communes doivent donc expérimenter la manière de faire du neuf avec du vieux : de concrétiser des projets supracommunaux avec des outils, des procédures et des jeux d'acteurs n'opérant jusqu'alors qu'à l'intérieur du seul territoire institutionnel communal.

Ce qui se passe actuellement sur le terrain de l'aménagement local dans les aires urbaines est autant de mutations de la fabrique de la ville. Suivre le processus de concrétisation de ces nouveaux projets d'urbanisation supracommunaux permet ainsi d'analyser ce contexte en évolution. Ces projets, cristallisant la tension entre une ambition régionale et une réalité locale, ont en effet la particularité de nécessiter impérativement la création de conditions opératives d'intercommunalités ou, plus largement, la mise en place d'une véritable gouvernance régionale, pour pouvoir être concrétisés. Les cas suisses portent en eux-mêmes une interrogation fondamentale en matière de réadéquation des territoires. Est-il possible ainsi de faire émerger une nouvelle échelle supracommunale de planification de la ville par le seul projet urbain ? La question bute alors sur le rôle du local et les valeurs qui lui sont attribuées et sur la dureté de la frontière communale, sur son importance dans une aire fonctionnelle qui semble ne lui en reconnaître aucune. A quel prix, et sous quelles modalités, pouvons-nous ainsi nous exempter des frontières institutionnelles en matière de planification territoriale dans les aires urbaines ?

En Valais, comme dans les autres contextes, nos cas d'étude sont des projets d'urbanisation pensés à cheval sur plusieurs territoires communaux, sans qu'aucune modification de l'architecture institutionnelle n'ait été entreprise. Il n'a pas été touché aux compétences des communes qui restent seules responsables de la mise en œuvre des projets d'urbanisation supracommunaux. Malgré l'absence de réforme institutionnelle, les cantons ont pris l'initiative de chercher à renforcer la collaboration intercommunale. Le Canton du Valais a ainsi ajouté en 2014, à sa loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, un nouvel instrument qu'est le plan directeur intercommunal. Cet exemple, parmi d'autres, montre la grande actualité de la thématique de la coordination intercommunale en matière de développement territorial et le besoin d'investiguer les modalités des pratiques actuelles, ainsi que les pistes pour leurs renforcements, en Valais comme ailleurs en Suisse.

2.2 QUESTIONS DE RECHERCHE

La politique fédérale des agglomérations en Suisse s'insère dans un large spectre d'interventions historiques visant à résoudre les défis du pilotage de l'aire urbaine. En plus d'être située historiquement, la politique fédérale des agglomérations est aussi le produit, dans sa conception, de près d'un siècle de création littéraire sur le rôle du local et de son gouvernement et les valeurs qui leur sont attribuées. Surtout, la politique des agglomérations suisses contient le paradoxe que nous pourrions formuler sous l'aphorisme « faire du neuf avec du vieux ».

La politique fédérale des agglomérations n'a pas créé la situation particulière des projets d'urbanisation que nous désignons sous l'appellation de « supracommunaux ». S'il est déjà arrivé par le passé que des projets d'urbanisation soient menés à un niveau supracommunal, en dépassant les frontières institutionnelles de la commune pilote, ce qui est totalement novateur est la généralisation de ceux-ci induite par le dépôt de plus de 40 projets d'agglomération en Suisse, au tournant de la décennie 2010. Nous choisissons donc l'angle de projets d'urbanisation découlant directement ou

indirectement des projets d'agglomération parce qu'ils agissent comme révélateurs d'une tentative de coordination supracommunale en matière de planification territoriale.

Le questionnement, sur la mise en œuvre des projets d'urbanisation supracommunaux et sur ce que ces tentatives nous apprennent de la coordination intercommunale en matière d'aménagement du territoire dans les agglomérations urbaines, peut être recentré en plusieurs questions de recherche plus ciblées. Une de ces questions est au cœur du présent rapport de recherche. Elle se cristallise autour du débat sur les formes de gouvernance mises en place pour piloter l'agglomération d'une part et les projets supracommunaux d'autre part. Dans le cas suisse, il n'y a pas eu de création homogène d'une nouvelle institution métropolitaine ; pour autant, les projets supracommunaux, planifiés à l'échelle fonctionnelle de la ville, nécessitent d'être portés et conduits par plusieurs communes à la fois. Une gouvernance régionale *ad hoc* doit donc impérativement se mettre en place, sous quelque forme que ce soit. La question pourrait être grossièrement formulée comme telle : « Quelle forme de gouvernance est mise en place par les acteurs pour conduire les projets supracommunaux, et avec quels effets ? ». Cette question délimite une arène de recherche intercommunale.

2.3 HISTORIQUE DE LA QUESTION

La problématique de recherche se cristallise au croisement de plusieurs champs de recherches distincts, appartenant parfois à des traditions disciplinaires différentes. Dès lors, elle ne s'inscrit pas directement dans une thématique de recherche bien défrichée mais touche à plusieurs grands ensembles d'investigations, couvrant une littérature scientifique riche, à la fois en termes de volume de production qu'en termes de période de production. Ces ensembles peuvent être compris comme, premièrement, les investigations de la question du local et de son gouvernement, en prenant comme angle d'entrée les valeurs qui leur sont attribuées et les différentes théories y relatives, deuxièmement, les tentatives effectives pour réduire ou surpasser la fragmentation institutionnelle et, troisièmement, le cas spécifique des rôles et des attributions de la commune en Suisse. Nous proposons ci-dessous un résumé extrêmement synthétisé de l'état de l'art, en développant ensuite les aspects suisses. Une revue de l'état de l'art internationale permet de mettre en lumière les éléments suivants :

La petite taille du local et de son gouvernement serait garante d'une certaine qualité de la démocratie ; c'est surtout ce qu'en retient la littérature (Dahl 1994), même si des doutes peuvent être permis sur cette relation (Dahl et Tufte 1973) et que des gouvernements de grande taille peuvent être tout aussi démocratiques (Newton 1982). Peut-être, le postulat d'un lien entre petite taille et qualité de la démocratie traduit-il un attachement particulier à la démocratie dans sa forme dite jeffersonienne (Lefèvre 1992). Le local peut même être le support d'une démocratisation (Webb et Webb 1922), voire un idéal à atteindre, même s'il est éloigné de la réalité (V. Ostrom et al. 1961).

Intrinsèquement, cette petite taille du local est rendue possible par une haute fragmentation institutionnelle de l'aire urbaine. Or, cette fragmentation institutionnelle semble se reproduire socialement par une fragmentation humaine (Harvey 1989), aboutissant *in fine* à la création d'une société racialement et économiquement ségrégée (Rusk 1995 [1993]). La fragmentation sociale pourtant ne nécessite pas, pour se réaliser, de fragmentation institutionnelle. Il est donc erroné de défendre le lien inverse (Ostrom 1983) et cela dépend finalement des indicateurs que l'on arrête pour qualifier l'hétérogénéité sociale (Weiher 1991).

Surtout, la fragmentation institutionnelle semble rendre les collectivités locales inefficaces (Dafflon 2001 ; Dafflon et Ruegg 2001 ; Dafflon et Ruegg 2003 ; Robert-Progin et Gigandet 2006), celles-ci

étant faiblement correspondantes à une unité fonctionnelle (Ladner et Steiner 1998), même si leur fusion ne semble pas avoir d'impact direct sur une économie d'échelle (Lüchinger et Stutzer 2002) et induit en parallèle des économies et des déséconomies d'échelle (Steiner 2003). En plus de son inefficacité, le maintien du local et la fragmentation institutionnelle qui en résultent sont source d'injustices pour les citoyens (*Government Simplification Commission* 1926), voire induisent un véritable chaos dans la gestion de la métropole (Studenski 1930), tant la fragmentation rend le dialogue impossible entre la ville et son périurbain (Estèbe 2008), en singularisant ce dernier dans un processus d'exclusivisme (Charmes 2011).

Au contraire, il est possible de voir dans le maintien du local, voire dans son renforcement et dans la fragmentation institutionnelle qui en résulte, l'opportunité d'une valorisation de la concurrence entre les collectivités, produisant une diversité plus proche des aspirations des citoyens (Tiebout 1956 ; Buchanan et Tullock 1962). Si ce modèle théorique de diversification est très peu testé par des enquêtes empiriques (Banzhaf et Walsh 2008), celles réalisées semblent plutôt prouver que les différentes collectivités s'harmonisent de plus en plus au cours des dernières décennies du XX^{ème} siècle (Rhode et Strumpf 2000 ; Rhode et Strumpf 2003).

Si ces différentes appréciations des effets de la fragmentation institutionnelle formulent autant de théories différentes qu'elles forgent de préjugés (Estèbe 2008), et se distinguent sur des jugements de valeur divergents (Lefèvre 1998), il est possible pour autant de réfléchir à ses remèdes, ce qu'ont fait les théoriciens et les praticiens aussi haut que l'on remonte (Kübler 2003). Cela peut par exemple passer par une institutionnalisation de l'agglomération urbaine, en suivant ainsi la tendance naturelle de la création d'une aire fonctionnelle, en créant un grand gouvernement urbain dénommé Gargantua (Wood 1958). La difficulté, voire l'impossibilité de cette proposition réside dans l'inexistence d'un territoire fonctionnel donné (V. Ostrom et al. 1961), de même que dans la difficulté à modifier l'ordre institutionnel (Jouve et Lefèvre 2002). De plus, lorsque cela est possible, l'efficacité de cette institutionnalisation de l'agglomération n'est pas prouvée, par exemple pour gérer le territoire plus rationnellement (LeBlanc 2002) ou alors de manière minime (Song et Knaap 2004), même si cet objectif est aussi avancé pour mettre sur pied ce nouveau gouvernement (Ghorra-Gobin 2005). Enfin, ce n'est pas parce qu'une institution intégrée de coordination existe à l'échelle régionale que les politiques publiques sont plus intégrées (Gallez et Kaufmann 2010), de même qu'une forme de pilotage régional n'est pas plus efficiente qu'une autre (Sager 2004). Cela peut aussi passer par une réforme de l'architecture institutionnelle globale (Royal Commission 1969), visant notamment à atteindre un optimum de taille (Conseil de l'Europe 1995).

Quoi qu'il en soit, des mutations générales importantes (globalisation, mise en réseau des économies, régime urbain de métropolisation, etc.) changent le contexte dans lequel évoluaient la ville et son agglomération. Il en est ainsi du processus d'urbanisation qui a couvert progressivement l'ensemble du territoire (Ascher 1995 ; Lévy 2013), ayant modifié l'idée même de la ville (Salomon Cavin 2005), sa compréhension wébérienne (Kübler 2005), jusqu'à ce qu'il faut bien voir comme une rupture (Secchi 2009 [2005]) et un renforcement du poids démographique des aires métropolitaines (ARE 2013). Cette rupture se traduit notamment par un nouveau régime d'urbanisation, la métropolisation (Leresche, Joye et Bassand 1995), qui modifie en profondeur les relations entre les villes et entre les différentes composantes de la métropole (Jouve et Lefèvre 2004 ; Chalas 2010 ; Gaschet et Lacour 2002) par une urbanisation dispersée (Grosjean 2010), l'émergence de nouvelles centralités dans ce qui était la périphérie (Dessemontet 2011), jusqu'à transformer l'ensemble du territoire (Eisinger et Schneider 2005).

C'est bien dans ce cadre en mutation qu'il faut analyser la fragmentation institutionnelle ; ces mutations ont aussi produit de nouvelles approches intellectuelles (Blatter 2005), par la fin de la

guerre froide et de ses contingences historiques (Keating 2008). Le nouvel impératif économique global force les métropoles à repenser leur fonctionnement (Boisseaux et Leresche 2013).

L'impératif économique exigeant une nouvelle conduite de l'aire fragmentée de la métropole n'est, par contre, pas suffisant à faire bouger les lignes (Friskén et Norris 2001) et de nombreux obstacles existent avant que ne se mettent sur pied des collaborations plus souples (Norris 2001). Surtout, une réforme de la métropole n'est pas suffisante pour répondre aux nouveaux défis de la globalisation économique (Swanstrom 2001).

Les mouvements en cours dans la conduite des aires urbaines / métropolitaines répondent bien à des impératifs économiques (Brenner 2003), mais aussi à un mouvement de réorganisation territoriale (Brenner 1999). Ce qui se passe répond d'abord à une ambition politique et à son agenda (Orfield 1997) et est la résultante d'un choix (Bassand 2004) ancré dans son époque (Heinelt, Razin et Zimmermann 2011). Une implication étatique est d'ailleurs vue comme indispensable pour réduire les disparités inter-municipales (Friskén 2001). A l'inverse, la crainte de perte des acquis peut stopper toutes décisions politiques (Horber-Papazian et Soguel 1996). Les modifications apportées au fonctionnement du local et de son gouvernement dépendent d'abord des orientations politiques des gouvernements (DiGaetano 2002 ; Le Galès 2005 ; Wolmann 2010) et répondent aux renouvellements du personnel politique (Clark 2002).

Dans ce contexte, un spectre nouveau permet de lire les différentes formes de collaboration au sein des aires urbaines / métropolitaines, qui s'organise plutôt sur un gradient allant des formes souples aux formes les plus dures (Walker 1987 ; Savitch et Vogel 2000). Ces formes souples sont ainsi décrites comme tenant mieux compte de la réalité actuelle (Geddes 2005), même si ce qui se passe n'est ni coordonné ni homogène (Brenner 2002). Ces évolutions sont ainsi représentatives d'une société d'incertitude (Chalas 2004) où l'action publique se caractérise par le bricolage institutionnel (Lascombes et Le Galès 2004), représentatives de l'âge des réseaux et du partenariat (Considine 2002), partenariat qui représente d'ailleurs la cristallisation du principe clef des modèles de gouvernance où le gouvernement contribue, mais ne conduit plus (Hambleton, Savitch, Stewart 2003), suivant le principe d'un remplacement d'une gestion politique centrée autour du gouvernement par une conduite entrepreneuriale de la gouvernance appuyée sur une coopération public-privé (Painter et Goodwin 2000). La gouvernance est ainsi pensée comme à même de pallier à l'incohérence héritée de la fragmentation institutionnelle (Le Gales 1995). La gouvernance pourrait permettre ainsi de se saisir de problèmes régionaux, malgré une forte fragmentation (Kübler et Schwab 2007), notamment dans des pays comme la Suisse où prévaut l'idéologie libérale (Vodoz et al. 2013), même s'il n'existe pas de consensus dans la littérature autour de ce sujet (Lefèvre 1997). Le projet urbain, dans ce cadre, devient le support d'une nouvelle manière de gouverner la ville (Pinson 2006, 2009).

Cette idée peut aussi s'appliquer à la réforme du cadre légal et favoriser la conduite par le projet plutôt que toucher à l'institutionnel ; c'est ce qui se passe en Suisse, à l'inverse d'autres pays européens (Jouve et Lefèvre 1999). L'idée est alors de préférer la coordination entre les communes plutôt que leur remplacement par des entités inefficaces (Wiel 1999). La politique des agglomérations en Suisse ne modifie ainsi pas la répartition institutionnelle, mais a pour objectif d'améliorer la collaboration horizontale (Conseil fédéral 2001) et inter-collectivités (ARE et SECO 2006) et les projets d'agglomération sont évalués sur des critères d'efficacité (ARE 2004) auxquels les agglomérations suisses se sont ralliées en masse (DETEC 2013).

Au milieu de cette synthèse compacte de l'état de l'art, il est possible de détailler le positionnement de la recherche en Suisse, en relevant les points suivants :

La Suisse n'a pas connu, contrairement à certains autres pays européens, d'institution du Gargantua proposé par Wood (1958), c'est-à-dire une nouvelle autorité multithématique recouvrant le périmètre de l'agglomération urbaine, ni d'ailleurs un véritable échelon institutionnel métropolitain. Pour autant, la thématique du pilotage politique des agglomérations, tout comme celle de la remise en cause de la pertinence de l'échelon communal – voire de l'absence de reconnaissance de la ville fonctionnelle – ont généré des travaux et une littérature spécifique. La répartition des compétences entre les niveaux institutionnels – Etat fédéral - Canton - Commune – n'a pas été directement remise en question par des réformes structurelles. Avant que les villes et les agglomérations reçoivent une existence constitutionnelle en 1999, Bassand (1974) constatait ainsi la difficulté de pilotage d'un système territorial dont « les villes sont *de facto* la charnière » alors qu'« elles n'existent pas *de jure* ». En Suisse, tout autant qu'ailleurs, le maintien de la trame communale entretient le décalage entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. Ce maintien des frontières communales peut être vu comme le résultat d'un choix (Bassand 2004, p.93) ou comme la marque d'un manque de volonté face aux résistances des acteurs politiques locaux, par « crainte de perte des acquis » (Horber-Papazian et Soguel 1996, p.5).

Le débat autour de Gargantua prend plutôt la forme en Suisse d'un débat sur l'émergence d'un quatrième niveau, c'est-à-dire se situant entre Commune et Canton. Pour Horber-Papazian et Jacot-Descombes (2013), l'institution de ce quatrième niveau est la solution à la fragmentation institutionnelle des agglomérations et le problème ne vient pas de sa difficulté à être mis en œuvre mais bien du fait que le personnel politique des collectivités locales l'ait « transformé en tabou ». Malgré cela, une volonté de réorganisation de la délivrance des services publics alimente en Suisse un débat sur l'évolution du contexte institutionnel tout au long des années 1990 (Ladner 2001).

La remise en question de la pertinence de la commune rejoint en Suisse un certain discours sur la recherche de l'optimum en matière de gouvernement local. Ainsi, Dafflon et Ruegg (2003) constatent que les limites communales « coïncident de moins en moins bien avec les limites des territoires requis pour produire de façon optimale les biens et les services collectifs locaux ». Surtout, il est constaté qu'en Suisse « les communes sont trop petites pour remplir les tâches qui leur sont confiées » (Dafflon 2001, p.39) et que le pays compte finalement « trop de trop petites communes » (Dafflon et Ruegg 2001). Leur petite taille mais aussi « leurs grandes différences » et leur « très faible correspondance avec des unités fonctionnelles » en font naturellement « des candidats à une réforme » (Schuler et Rey 2000, p.18, citant Ladner et Steiner 1998).

Ces constatations posées, il s'agit de trouver des solutions pour agrandir les communes. La fusion permet ainsi de répondre à cette problématique, en supprimant les communes les plus petites. S'il n'est pas possible de découvrir l'optimum par un calcul coût-bénéfice, Dafflon (2000) propose de fusionner alors les communes sur la base des collaborations intercommunales les plus fortement établies. La fusion de communes est thématiquée comme réponse à cette incapacité de la commune. Ainsi, de nombreux cantons soutiennent-ils financièrement et matériellement les processus de fusion sur leur territoire dans l'objectif de « palier à l'incapacité grandissante » de celles-ci à remplir leurs tâches (Robert-Progin et Gigandet 2006). Ces soutiens étatiques, financiers ou non-financiers sont désormais à l'œuvre dans une majorité de cantons suisses (Forowicz 2015). Ce soutien étatique à la fusion semble déployer des effets, puisque le nombre de communes en Suisse est en diminution constante depuis la création de l'Etat moderne (Martenet 2007). Pour autant, il est à noter l'extrême lenteur du processus, le nombre de communes ayant effectivement diminué d'un peu moins de 15% en Suisse entre la création de l'Etat fédéral et 2012. Pour la période 1850 à 2000, la diminution équivaut à 10% du nombre total (Schuler, Dessemontet et Joye 2005, p.24), ce qui illustre une accélération du phénomène depuis 2000. Kübler, Schenkel et Leresche (2003, p.271) pour leur part relevaient de plus la forte opposition des « élites locales » à l'émergence de collectivités régionales à l'échelle des aires urbaines.

Toutes améliorations de la coordination intercommunale nécessitent la mise en place d'un terreau favorable, dépendant de plusieurs paramètres. Rey et Thévoz (2012) relevaient l'exigence d'une vision commune « partagée et acceptée » pour envisager une collaboration intercommunale. Cette constatation répondait et confirmait celle qu'ils tiraient quelques années plus tôt (Rey et Thévoz 2007) de l'étude de trois cas pratiques d'expérimentation en matière de collaboration régionale, à savoir que les différentes collectivités devaient, au préalable comme condition pour l'amorce d'une collaboration, prendre conscience de leur interdépendance. Ces considérations trouvent aussi un écho en Kübler et Bijl-Schwab (2014, p.129) lorsqu'ils constatent, élargissant la perspective à l'habitant de l'aire urbaine : « *Nur wenn sich die Einwohner mit ihrer Agglomeration als Schicksalsgemeinschaft identifizieren, macht es Sinn, dass sich die Agglomeration auch politisch konstituiert* ».

Malgré les difficultés inhérentes au renforcement de la collaboration intercommunale, une accélération des relations intercommunales se fait jour. Ce sont les fusions, mais aussi et surtout les collaborations intercommunales, via des associations à but unique ou à buts multiples, qui se développent principalement. Steiner (2003) y voit d'abord une réponse aux limites de performance atteintes par les communes suisses. Il constate pour autant que le manque de capacité financière n'est pas la seule explication du besoin de renforcement de la collaboration ou de la fusion, ni qu'elle n'est une explication suffisante (*op. cit.* p.567). Malgré le soutien étatique aux processus de fusion de communes, ainsi qu'une diminution effective du nombre de ces dernières, les preuves empiriques d'une plus grande efficacité des nouvelles entités fusionnées manquent. Les enseignements empiriques ne semblent pas d'ailleurs indiquer une économie d'échelle significative. Un élément intéressant est la constatation que les charges ont plus rapidement augmenté dans les communes nouvellement fusionnées par rapport à celles restées extérieures à ce processus (Lüchinger et Stutzer 2002). Steiner (2003) montrait lui dans son étude empirique des communes suisses que la fusion n'avait pas forcément réduit les coûts. En fait, pour moitié d'entre elles, une augmentation de la dette publique pouvait être constatée après la fusion, quand l'autre moitié l'avait au contraire réduite. Ce qui fait dire à Steiner (*op. cit.* p.556) qu'il y a lieu de tenir compte dans le processus de fusion à la fois d'économies d'échelle et de déséconomies d'échelle.

Malgré une stabilité certaine de ses institutions, la Suisse connaît depuis le tournant 2000 une accélération des modifications du contexte légal et réglementaire tant en matière d'aménagement local que dans le domaine de la collaboration intercommunale. Ces changements s'appuient sur une modification constitutionnelle majeure. La révision totale de la Constitution fédérale, acceptée par le peuple et les cantons en avril 1999 et entrée en force au 1^{er} janvier 2000, reconnaît désormais les besoins spécifiques des villes et des agglomérations¹, alors que la Constitution précédente de 1874 ne reconnaissait qu'une division « classique » Confédération – Canton – Commune. La Suisse prépare sa première politique fédérale relative aux agglomérations urbaines en publiant un rapport en 2001 (Conseil fédéral 2001). Celui-ci dresse un état des lieux des agglomérations urbaines suisses en vue de déterminer les orientations qu'une politique fédérale *ad hoc* devra arrêter. Une stratégie en cinq axes en est tirée. Ceux-ci touchent à la fois les questions de politique thématiques :

1) « axer les tâches fédérales sur les problèmes des agglomérations » (notamment politique territoriale et politique de mobilité), mais aussi les questions institutionnelles et surtout d'amélioration de la coordination et de la collaboration interinstitutionnelles : 2) « améliorer la collaboration verticale », 3) « améliorer la collaboration horizontale » et finalement l'échange et le partage des expériences à l'échelle suisse et internationale, 4) « encourager l'intégration dans le réseau de villes européennes » et 5) « sensibiliser et échanger des expériences ». Afin de concrétiser

¹ « Ce faisant, elle [la Confédération] prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne », article 50 al.3 Cst.

ces objectifs, la Confédération soutient dès 2002, financièrement et logistiquement, des projets-modèles dans les agglomérations urbaines, visant à une amélioration de la collaboration inter-collectivités (ARE et SECO 2006). En parallèle, les deux offices fédéraux en charge du pilotage de la politique fédérale des agglomérations, celui du développement territorial (ARE) et celui de l'économie (SECO), définissent en 2007 les modalités de réalisation d'un nouvel instrument de collaboration et de planification à l'échelle des agglomérations : les « projets d'agglomération transports et urbanisation ».

Le principe central de la disposition des projets d'agglomération est de conditionner le cofinancement fédéral pour les infrastructures de mobilité à une évaluation des projets à l'échelle du périmètre d'agglomération, sur cinq critères d'efficacité (ARE 2004) : amélioration de la qualité du système de transports, contribution à la densification vers l'intérieur, augmentation de la sécurité du trafic, réduction des atteintes et de la pollution et ratio coût-efficacité. Afin de mettre en œuvre ces objectifs, les projets d'agglomération doivent notamment démontrer que les démarches d'urbanisation et de planification des transports sont intégrées. Le projet d'agglomération devient ainsi un véritable document de planification stratégique de l'agglomération, même si cela se fait de façon indirecte. Pour être contraignantes et opposables tant aux autorités qu'aux tiers, les mesures du projet d'agglomération doivent encore être transcrites dans les outils *ad hoc* de l'aménagement du territoire (Plan directeur cantonal, Plan directeur régional, intercommunal, puis plans d'affectation). Sur cette base, une trentaine de projets d'agglomération sera déposée auprès de la Confédération à fin 2007 pour la première étape dite de première génération. La deuxième génération verra la réception de 41 projets. La planification de secteurs stratégiques d'urbanisation à l'échelle de l'agglomération est donc, en peu de temps, devenue une réalité en Suisse et dans une très grande majorité des agglomérations.

En matière de collaboration et de concrétisation sur le terrain des projets inclus dans les projets d'agglomération – c'est-à-dire principalement leur transcription dans les instruments légaux d'affectation du sol – le cadre fédéral pose peu d'exigences. Dans la version 2010 des exigences de la Confédération (DETEC 2010), celle-ci fixe six critères de base que les projets d'agglomération doivent impérativement remplir pour pouvoir être examinés sur le fond. Trois de ces exigences renvoient à la collaboration et à la concrétisation. La première pose le principe du suivi d'une « démarche participative » pour l'élaboration du projet. La mise en œuvre pratique et la définition exacte de cette démarche sont par contre laissées à l'appréciation des acteurs du projet. Une consultation des communes et du ou des cantons figure par contre comme une exigence minimale de cette démarche participative, de même qu'une implication « judicieuse » de la population. La deuxième exigence vise à l'identification d'un interlocuteur unique, ce dernier étant responsable du pilotage du processus d'élaboration du projet et des relations avec la Confédération. La sixième exigence enfin concerne la mise en œuvre. Elle vise en fait à doter le projet d'agglomération d'un effet contraignant pour les collectivités impliquées. En matière de suivi, un rapport de mise en œuvre des mesures de la première génération a été rendu obligatoire dans le cadre du dépôt des projets de la deuxième (DETEC 2010, p.70). Ce rapport sur l'avancement des projets concerne tant les mesures infrastructurelles que celles non infrastructurelles. L'avancement des projets d'urbanisation doit aussi être renseigné.

En matière de collaboration intercommunale dans le cadre des projets d'agglomération, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a édité des recommandations (CTA 2004). Celles-ci se basent sur un constat des « limites de capacité des structures locales et cantonales (*op. cit.* p.26). Pour la mise en œuvre de solutions, la CTA propose un modèle de gouvernance de l'agglomération « pragmatique et réalisable à moyen terme » qu'il nomme Conseil d'agglomération et qui permet une collaboration formalisée entre les exécutifs communaux, sans pour autant nécessiter de création d'une institution nouvelle. Ces recommandations ont fait l'objet d'une remise à

jour (CTA 2013). Un monitoring « projets d'agglomération » est réalisé par la Confédération. La première version (DETEC 2009) n'étudie pas directement le suivi de la mise en œuvre des mesures d'urbanisation, ni les éléments d'amélioration des collaborations interinstitutionnelles. A ce jour, tant la mise en œuvre au niveau local, que les formes de collaboration intercommunale développées pour les concrétiser, ne font donc pas l'objet d'un panorama comparatif à large échelle. Cela est peut-être dû au fait de la nouveauté de ces évolutions.

2.4 MÉTHODES DE TRAVAIL

Le présent rapport étant basé principalement sur la thèse « Dépasser les bornes ; mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines », nous faisons ici référence au dispositif empirique mis en place pour investiguer l'arène de recherche intercommunale. Les différentes étapes ci-dessous sont mentionnées à titre indicatif pour le présent rapport.

1^{ère} étape : analyse de la gouvernance effective

L'étape n° 1 vise à une mise à plat de la gouvernance effectivement mise en œuvre à la fois dans l'agglomération en général et à l'échelle du projet supracommunal.

Analyse des différents supports intercommunaux servant à la gouvernance régionale (analyse des gremien), par une analyse documentaire des bases légales, des documents publics, de la littérature grise et secondaire et complétement par des interviews d'acteurs.

Typologie de la gouvernance régionale et de la gouvernance *ad hoc* pour le projet, inscription dans la théorie, par une analyse documentaire et des interviews d'acteurs.

2^{ème} étape : analyse des interactions des acteurs avec la gouvernance effective

L'étape n° 2 vise à mettre à plat les interactions des acteurs communaux analysés avec les différents supports intercommunaux.

Analyse des interventions parlementaires et du discours des acteurs relatifs à la gouvernance régionale et à la gouvernance pour le cas d'étude, par une analyse exhaustive des travaux parlementaires.

3^{ème} étape : reconstruction de la gouvernance idéale

L'étape n° 3 vise à mettre en lumière les limites de la gouvernance effective dans l'agglomération et celle *ad hoc* pour le cas d'étude.

Analyse des propositions personnelles de certains acteurs individuels pour des modifications à adopter tendant à une amélioration de la gouvernance (gouvernance idéale), par des interviews personnelles approfondies.

4^{ème} étape : analyse des écarts, test de l'hypothèse et synthèse par cas

L'étape n° 4 vise à tirer les enseignements des propositions recueillies à l'étape n° 3 et des écarts avec la situation effective mise en lumière à l'étape n° 1. Elle vise à mettre en lumière les conditions de validité ou d'invalidité de l'hypothèse.

5^{ème} étape : synthèse méta : comparaison inter - agglomération

La dernière étape vise à la production d'enseignements par une comparaison des différents cas d'étude.

3. TERRAINS VALAISANS

Une contextualisation approfondie des cas est réalisée initialement, permettant une mise en exergue des enjeux spécifiques à chaque cas. Des rencontres avec les acteurs visent ensuite à la fois à décortiquer la gouvernance mise en place ou esquissée pour la conduite du cas étudié et à positionner les acteurs par rapport aux enseignements obtenus dans les cas d'autres contextes cantonaux. Cette démarche produit des enseignements sur les modalités effectives de pilotage de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines et offre une photographie de la situation dans les communes valaisannes par rapport aux évolutions du rôle, de l'autonomie et de la répartition des attributions du local en matière de développement territorial.

Les cas choisis présentent des états d'avancement différents. Le premier, à Uvrier, possède la particularité d'être encore à l'état d'ambition de projet. L'évolution historique a produit là le tissu cohérent de ce qui semble être une localité unique, alors qu'une frontière communale la coupe en son exact milieu. Le second, sis dans le Chablais valaisan, est intégré à une agglomération constituée pour la réalisation d'un projet d'agglomération de deuxième génération. Son plan d'affectation est en cours d'élaboration au moment de l'analyse.

3.1 CADRES ET MARGES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE LOCAL VALAISAN

Les cas étudiés en Valais s'insèrent dans un contexte cantonal particulier dont il est nécessaire de maîtriser les cadres et les marges en matière d'aménagement du territoire. Nous présentons ci-dessous les éléments clefs constitutifs concernant les autorités, les instruments et les procédures.

3.1.1 Les autorités

En matière d'aménagement du territoire, le profil du Canton du Valais se rapproche par exemple de celui de Fribourg, en cela qu'il a historiquement concédé une grande latitude aux communes. Cette autonomie communale en matière de développement territorial s'est aussi accompagnée d'une relative faiblesse des instruments planificateurs cantonaux. A ce jour, le Canton du Valais est le dernier à disposer d'un plan directeur cantonal de la première génération, adopté en 1988². Une nette division des prérogatives est arrêtée par le cadre légal : l'aménagement du territoire communal incombe aux communes, l'aménagement du territoire cantonal incombe au canton³.

En termes de dimensionnement et de localisation de la zone à bâtir, le cadre légal valaisan ne propose pas de dispositions propres et reprend les dispositions de la loi fédérale. Ainsi, en application du plan directeur cantonal, le dimensionnement de la zone à bâtir se fait selon le calcul des besoins à 15 ans. S'ajoute à ce critère celui de la capacité à équiper les terrains dans ce même laps de temps. Les communes sont en charge du calcul de ce dimensionnement ainsi que de sa justification. Ce cadre strict dans le dimensionnement n'a pas empêché un taux d'utilisation de la zone à bâtir le plus faible de Suisse⁴. Au 1^{er} janvier 2016, le canton connaissait 134 communes

² Au moment de l'analyse, les travaux pour un remaniement complet du plan directeur cantonal sont en cours.

³ Art. 3, loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987.

⁴ Annexe II des directives techniques sur la zone à bâtir, Office fédéral du développement territorial, version du projet soumis à la consultation, août 2013.

politiques ayant des tailles très variables. Ainsi quatre communes⁵ comptent moins de cent habitants, alors que le canton connaît cinq villes⁶ statistiques.

Le Conseil municipal⁷

Autorité exécutive de la commune, il se compose d'un nombre impair de membres, compris entre trois et quinze, dénommés usuellement conseillers municipaux. Le Conseil municipal peut s'organiser en dicastères. Il est dirigé par un président jouissant de par la loi d'un rôle prépondérant (décision de convocation des séances, arrêt de l'ordre du jour, tenue du procès-verbal, responsabilité de l'ordre, du courrier communal, capacité de refus d'exécution des décisions du Conseil municipal, capacité de refus de se faire suppléer par son vice-président⁸, etc.). En matière de compétences d'aménagement du territoire, la loi cantonale différencie les prérogatives de l'exécutif et du législatif. L'exécutif est en charge de l'élaboration des plans et des règlements, mais n'est pas autorité d'adoption de la planification. Pour autant, il lui appartient, et non au législatif, de statuer sur les oppositions. En droit valaisan, les communes sont autorités compétentes pour la délivrance des permis de bâtir pour des projets situés en zone à bâtir.

Le Conseil général

Le Conseil général est une des deux formes que peut prendre le législatif communal. Dans les communes de plus de sept cents habitants, il peut se substituer à l'assemblée primaire. Il se compose d'un chiffre entre vingt et huitante membres. Celui-ci est par exemple fixé à soixante à Sion et à Monthey. En aménagement du territoire, la loi cantonale lui confère la prérogative de l'adoption des planifications et de leurs règlements. Ni la loi sur les communes, ni la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'instituent de commission permanente en matière d'aménagement du territoire, pour autant, des commissions peuvent être instituées. Monthey s'est, par exemple, dotée d'une commission d'édilité et d'urbanisme rattachée au Conseil général et Sion d'une commission ordinaire appelée « environnement et urbanisme ».

3.1.2 Les instruments

La législation communale prévoit deux instruments obligatoires de l'aménagement local : le plan d'affectation des zones et son règlement. Le plan d'affectation des zones (PAZ) affecte l'ensemble du territoire communal. Il est à noter que le droit cantonal reconnaît l'affectation différée. Le règlement, pour sa part, définit l'utilisation des types de zones, la police des constructions, etc. A ces instruments obligatoires s'ajoute la possibilité pour les communes d'établir des plans d'affectation spéciaux. Ceux-ci peuvent « notamment »⁹ prendre la forme de plan d'aménagement détaillé ou de plan de quartier. Le plan d'aménagement détaillé complète les dispositions du plan d'affectation des zones pour des secteurs restreints du territoire communal. Le plan de quartier règle « la construction, l'équipement [...] l'aménagement et l'infrastructure de certaines parties de la zone à bâtir »¹⁰. Les plans d'affectations spéciaux peuvent déroger aux dispositions générales.

Selon la pratique, les communes utilisent des instruments supplémentaires non liants et non délimités par le cadre légal. Ainsi, certaines communes se sont dotées d'un plan directeur communal, comme

⁵ Zwischbergen, Blitzingen, Niederwald et Bister.

⁶ Sion, Sierre, Monthey, Martigny et Brig-Glis.

⁷ Alors que la loi sur les communes du 5 février 2004 ne fait état que du Conseil municipal, dans de nombreuses communes, l'exécutif est dénommé « Conseil communal ». Ce dernier terme est d'ailleurs le seul retenu pour désigner l'autorité exécutive communale par la constitution cantonale du 8 mars 1907.

⁸ Pour ces deux dernières attributions, art. 44 de la loi sur les communes du 5 février 2004.

⁹ Art. 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987.

¹⁰ Idem.

la ville de Sion par exemple. Ce dernier est présenté par la ville comme un « document stratégique » et la marque « d'intentions »¹¹. La Commune de Monthey s'est dotée de plusieurs instruments directeurs sectoriels, dénommés plans directeurs, dont un plan directeur des espaces publics du centre ville adopté, par le Conseil municipal et réalisé par un mandataire privé spécialisé, et un plan directeur de la mobilité¹².

Le cadre légal prévoit, depuis une révision récente (2014), un instrument supplémentaire : le plan directeur intercommunal. Sa réalisation est « en principe » obligatoire lorsqu'un projet dépasse le territoire d'une seule commune et a « des incidences importantes » sur plusieurs communes. La loi définit plus finement de quels types peuvent être ces incidences importantes : effets sur l'utilisation du sol et sur l'équipement, flux de mobilité et impacts sur l'environnement.

3.1.3 Les procédures

Pour les instruments contraignants de la planification : plan d'affectation des zones et règlement, le Conseil municipal soumet le projet à une première phase de consultation publique pendant un minimum de trente jours. Après examen préalable par le Conseil d'Etat, le plan d'affectation des zones et le règlement sont mis à l'enquête publique de trente jours. Le Conseil municipal traite les oppositions déposées et organise obligatoirement une séance de conciliation, puis statue sur les oppositions non retirées. Le législatif communal adopte le plan d'affectation des zones et le règlement. Les instruments de la planification doivent ensuite être homologués par décision du Conseil d'Etat.

Les plans d'affectation spéciaux suivent soit cette même procédure s'ils dérogent à la planification générale, soit une procédure d'autorisation de construire s'ils ne dérogent pas.

Non opposables aux tiers, les plans directeurs intercommunaux ne sont pas soumis à l'enquête publique, mais à une obligation de publication durant un délai minimal de 30 jours. Les plans directeurs intercommunaux sont « décidés » par les exécutifs communaux des communes concernés et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

3.2 UVRIER – ST-LÉONARD, PRÉSENTATION ET PLANIFICATION

Les hasards de l'histoire ont formé, dans un coude du Rhône, non loin de Sion, sur un espace plat libéré par l'ancien glacier fluvial, une localité singulière. Elle possède en effet, malgré sa taille réduite, les caractéristiques dont jouirait une ville frontière : un ensemble fonctionnel homogène, un tissu urbain continu tranché linéairement en son milieu par une frontière. La rivière de la Lienne sépare cette urbanisation ordinaire de la plaine du Rhône : sur sa rive droite, les quartiers résidentiels récents de la localité d'Uvrier, sur le territoire de la commune de Sion, et sur sa rive gauche, le bourg de Saint-Léonard, cœur de cette commune indépendante d'un peu plus de 2'000 habitants. L'ensemble fonctionnel que les deux localités créent ne possède pas de nom propre, alors qu'il est difficile sur le terrain de percevoir le franchissement de la frontière.

Non seulement, de par sa nature particulière sur une frontière communale, la localité double d'Uvrier - St-Léonard est un objet d'étude pertinent pour toutes recherches sur les relations intercommunales, mais surtout, la localité est l'objet d'une mesure d'urbanisation en application directe de la loi fédérale sur les agglomérations. Le projet d'agglomération de Sion a, en effet, fait du cœur bâti de la localité double une de ses mesures dites « d'urbanisation ». Ce projet, pensé sur le papier et planifié

¹¹ Ville de Sion, Plan directeur communal de la Ville de Sion approuvé par le Conseil général en mars 2012.

¹² La mention d'adoption par le Conseil municipal parle en fait de « concept général de la mobilité ».

conjointement au niveau régional, doit donc, pour être concrétisé, être mené conjointement par deux communes distinctes, d'un côté le chef-lieu cantonal et de l'autre une commune périphérique nettement plus petite. La mise en place de cette concrétisation et les réflexions des acteurs communaux et régionaux relatives aux enjeux propres de l'intercommunale et de la gouvernance régionale, dans ce cas précis, sont donc particulièrement précieux pour saisir les défis réels d'une tentative de dépassement des bornes.

3.2.1 Approche historique

La double localité, dont nous parlions en introduction, n'est en fait qu'une création récente et presque accidentelle d'un bourg de St-Léonard qui s'étoffe et d'une concentration résidentielle sur le secteur d'Uvrier. Sur la première édition de la carte Dufour pour la région (1863), le secteur est clairement délimité par les réseaux fluviaux et de communication. Au sud, le fleuve forme un coude presque à angle droit, délimitant ainsi un large triangle dont la base, au nord, est marquée par la route cantonale Sion – Sierre, alors que la rivière sépare du nord au sud l'espace en deux moitiés inégales.



Figure 1 Uvrier, extrait carte Dufour (LT TK 17,1863) geodata © swisstopo

Même si le secteur, du côté d'Uvrier, n'est pas encore véritablement urbanisé au milieu du XIX^{ème} siècle, celui-ci est-il pour autant mentionné comme toponyme depuis le Moyen Âge. Son nom, et la graphie de celui-ci, a évolué selon les dates de ses mentions, mais découlerait du bas-latin *vouria* « champ en friche » (Jacard 1906, p.484), et du *Woures*, *Wurie*, *Vurie* du XIII^{ème} siècle, et aurait perdu le V initial par un phénomène progressif d'apocope. L'édition 1863 de la carte Dufour mentionne le lieu comme « en Ouvrier ». St-Léonard pour sa part est mentionnée comme telle depuis le XIII^{ème} siècle (*Sanctum Leonardum*). Le village est originellement limité au pied du flanc des coteaux, avant de s'étendre seulement au cours du XX^{ème} siècle vers le fleuve. Cette extension est notamment rendue possible par les travaux importants réalisés dans le cadre de la première correction du Rhône. Ces derniers ont asséché une partie du replat vers le fleuve et ont permis l'ébauche d'une occupation durable du secteur. L'édition 1880 de la carte Siegfried donne d'ailleurs à voir que si des ruisseaux parcourent encore la rive droite de la rivière, des premiers chemins sont aménagés. La ligne ferroviaire traverse désormais la zone, d'ouest en est, depuis la fin de la décennie 1860, alors qu'une station a été créée sur la rive gauche, sur le territoire de la commune de St-Léonard. Entre temps, avec l'institution des communes politiques en Valais¹³, les deux secteurs appartiennent désormais à deux territoires institutionnels différents, Sion pour la rive droite et St-Léonard pour la rive gauche.

¹³ Comparativement, la création des communes politiques – par opposition aux communes bourgeoises – est tardive en Valais. L'intégration à la France supprime *de facto* les lois relatives à la commune issues de la République helvétique. La loi valaisanne du 2 juin 1851 sur le régime communal crée la commune et l'organise.

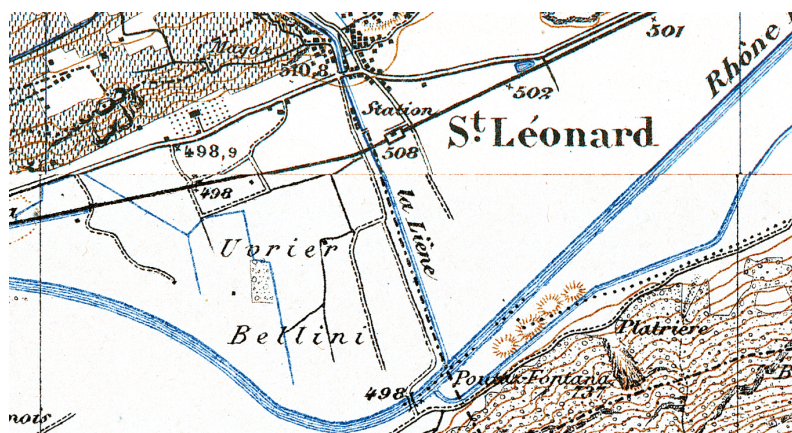


Figure 2 Uvrier, extrait carte Siegfried (LT TA 481 et 486, 1880) geodata © swisstopo

L'ensemble du secteur reste très majoritairement dévolu à une utilisation agricole, parmi laquelle domine les cultures arboricoles fruitières. Une photo aérienne prise au milieu du XX^{ème} siècle donne à voir la couverture des vergers autour du bourg de St-Léonard et jusqu'au fleuve, ainsi qu'aux alentours des quelques implantations de bâtiments éparpillés sur le site.



Figure 3 Le secteur d'Uvrier - St-Léonard vu du ciel le 21 octobre 1949 (image 19499990391007 geodata© swisstopo, extrait)

Le plateau agricole ne commence à être urbanisé que plus tardivement. Courant de la décennie 1980, des quartiers résidentiels sont ouverts, plus ou moins en parallèle, sur les deux rives. Le village de St-Léonard s'étend vers le fleuve, alors que le hameau d'Uvrier prend la forme d'un quartier résidentiel cohérent. A la fin de la décennie 1980, les travaux de l'autoroute A9 ferment désormais le sud du secteur, la liaison complète autoroutière Sion – Sière étant ouverte en 1996. Au moment de l'analyse, ce secteur se présente sous la forme d'une urbanisation étalée, répartie de manière plutôt homogène sur les deux rives de la rivière, et présentant les caractéristiques d'une petite agglomération fonctionnelle.



Figure 4 Le site d'Urvier - St-Léonard vu du ciel en 2013 (geodata© swisstopo)

3.2.2 Finalités et supports de la planification

La mise en lumière des finalités, des temporalités et des données spécifiquement liées aux outils de planification permet de circonscrire l'ensemble des enjeux spécifiques des procédures de l'aménagement du territoire. Nous choisissons de traiter ci-dessous indifféremment à la fois les instruments liants de la planification et les documents stratégiques de cadrage. Nous les présentons dans un ordre que nous fixons selon une logique descendante.

Le concept cantonal de développement territorial de 2014

Le plan directeur cantonal en vigueur en Valais, au moment de l'examen, ne contient pas d'indications stratégiques pour le secteur considéré. Le secteur d'Urvier - St-Léonard n'est pas directement mentionné dans le concept cantonal de développement, celui-ci étant trop général et n'ayant pas d'échelle plus détaillée que celle du canton. Il est malgré cela possible d'identifier que le secteur d'Urvier - St-Léonard est inclus dans le type d'espace intitulé « espace urbain avec centres », du nord de l'urbanisation jusqu'à la hauteur de l'autoroute. Le concept ne pose pas directement d'exigences par type d'espace, mais définit une série d'orientations stratégiques. En matière d'urbanisation, il est notamment visé un renforcement des pôles de développement dans les espaces urbains, une amélioration qualitative tant de l'urbanisation que de la construction, un développement vers l'intérieur et une densification notamment autour des nœuds de transport en commun. L'ensemble de ces objectifs peuvent être considérés comme s'appliquant au secteur d'étude. En l'absence de transposition dans le plan directeur cantonal, ces objectifs demeurent des intentions non directement liantes pour les collectivités.

Le projet d'agglomération sédunois de 2011

L'agglomération de Sion a déposé un « projet d'agglomération transports et urbanisation » en décembre 2011 auprès de la Confédération, pour la deuxième génération, n'ayant pas déposé de

projet de première génération. Le projet regroupe douze communes¹⁴ différentes, dont Sion et St-Léonard, soit, avec le rajout de la commune d'Ayent, le périmètre exact de l'agglomération telle que définie par l'OFS dans sa définition 2000¹⁵. Le périmètre du projet d'agglomération sédunois est plus restreint et s'étend sur l'ensemble du territoire communal de St-Léonard et Grimisuat, mais sur une partie seulement des territoires communaux des autres partenaires. Le rapport d'examen rendu par la Confédération, au sujet du projet sédunois, constate que ce dernier présente une stratégie prometteuse en matière de coordination transports et urbanisation. La stratégie «différenciée» de densification aux nœuds de desserte est vue comme un point fort. Une structuration de l'urbanisation est malgré tout à organiser plus finement, alors que les mesures d'urbanisation sont désignées comme manquant de concrétisation. Sur ces considérations, la Confédération retient un taux potentiel maximal de 40% de contribution fédérale pour les mesures cofinancées.

Le projet d'agglomération retient vingt mesures d'urbanisation, dont dix sont localisées en plaine, quatre sur le coteau et six sont transversales. La mesure U10, intitulée « Centralité périphérique – Uvrier / St-Léonard » recoupe tout notre objet d'étude. Le projet d'agglomération différencie les secteurs d'urbanisation, englobant l'ensemble de l'aire urbanisée du secteur et les secteurs compacts de densification, regroupant le cœur le plus dense de l'agglomération d'Uvrier - St-Léonard.

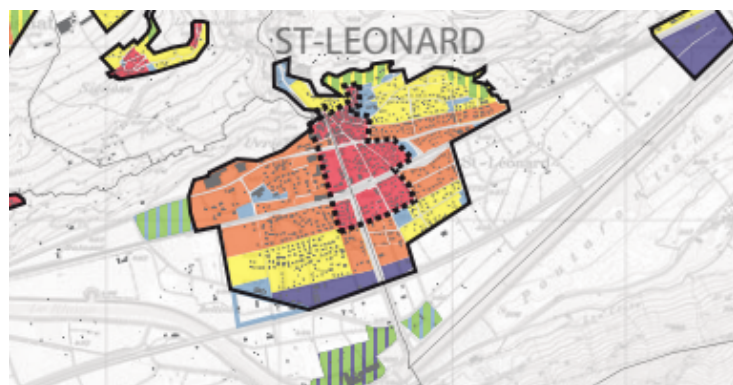


Figure 5 Extrait du projet d'agglomération sédunois, carte de synthèse (auteurs de la carte : team+, nomad architectes Valais Sàrl et Hintermann et Weber, 2011)

La fiche U10 présente les orientations spécifiques pour le secteur. Un diagnostic précis distingue les particularités du site : village à cheval sur deux communes, fonction principalement résidentielle, urbanisation dispersée et fort potentiel d'accessibilité multimodale. Elle distingue quatre objectifs. Les deux premiers touchent aux orientations fonctionnelles : augmentation de la densité et de la mixité fonctionnelle avec la construction de logements collectifs et groupés, le troisième touche à la qualité des liaisons internes et vise à améliorer les connexions entre le centre et la gare, finalement le dernier touche à l'institutionnel puisqu'il vise à « améliorer la coordination intercommunale ». Ces objectifs se déclinent en quatre mesures : renforcer la centralité par l'implantation de commerces et

¹⁴ Au moment du dépôt du projet, il s'agissait en fait de 13 communes : Sion, Ardon, Vétroz, Conthey, St-Léonard, Savièse, Grimisuat, Arbaz, Ayent, Vex, Les Agettes, Salins et Nendaz. Au moment de l'analyse, la commune de Salins et la commune de Sion ont fusionné depuis le 1^{er} janvier 2013 et forme une nouvelle commune sous le nom de Sion. Nous considérons donc 12 communes impliquées.

¹⁵ La définition 2012 n'offre pas une liste de communes directement comparable, puisque désormais les communes sont classées en différents types à l'intérieur du périmètre (ancien) de l'agglomération. Pour Sion, six communes sont communes-centres d'agglomération : Sion, Grimisuat et Savièse (centre-principal), Conthey, Vétroz et Ardon (centre-secondaire). St-Léonard figure désormais comme commune de la couronne d'agglomération.

services ; valoriser les espaces vides et densifier ; créer un espace public urbain ; acquérir une maîtrise foncière publique. La fiche comporte aussi des objectifs chiffrés : un minimum de 150 habitants – emplois par hectare, ainsi qu’une capacité totale après opération de plus de 1'350 habitants – emplois. La mise en œuvre doit passer via la réalisation à la fois d’une planification de détail et par une planification régionale (plan d’aménagement régional). La répartition des compétences institutionnelles est donnée comme suit : l’agglomération est l’instance responsable, les maîtres d’ouvrage sont les deux communes « individuellement ».

Le projet d’agglomération Valais Central, version de la mise en consultation 2016

Pour la troisième génération de projet d’agglomération, le périmètre projectuel a été élargi par rapport aux douze communes qui formaient le projet sédunois de deuxième génération. Le nouveau périmètre s’étend désormais d’Ardon, à l’est, jusqu’à Salquenen, à l’ouest, en suivant la vallée du Rhône. Le périmètre d’intervention retenu se restreint d’ailleurs aux territoires de plaine des communes membres. Le nouveau territoire du projet d’agglomération dit « du Valais Central » comprend ainsi un petit peu moins de 100'000 habitants. Au moment de l’analyse, le projet d’agglomération de troisième génération est en cours d’élaboration et n’a pas été adopté par les partenaires. La version soumise à la consultation publique a été examinée.

La partie conceptuelle « urbanisation » du projet différencie quatre types d’« éléments » urbanisés. Il s’agit d’abord de deux pôles urbains, formés autour des villes de Sion et de Sierre, puis d’une centralité principale – la conurbation formée d’Ardon, Vétroz et Conthey – puis de trois centralités secondaires et, enfin, d’un certain nombre de « localités-relais » et de localités satellites. Le pôle dit de Saint-Léonard – et englobant en fait Uvrier et St-Léonard – est une des trois centralités secondaires. La stratégie générale pour ces centralités est une densification à proximité des interfaces de transport, incluant des commerces et des services.

L’extrait du plan ci-dessous montre le secteur d’Uvrier - St-Léonard sur la carte « urbanisation » du projet.

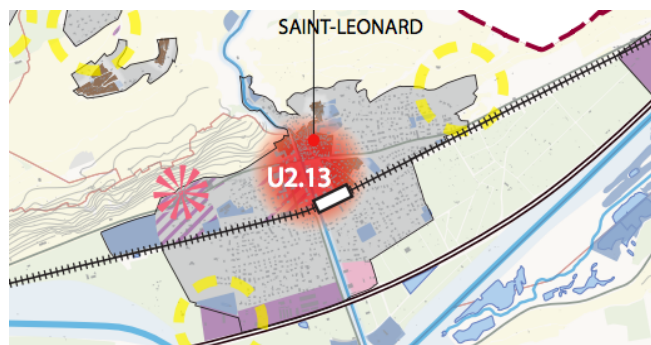


Figure 6 Extrait du projet d’agglomération Valais Central (état de la mise en consultation publique, été 2016, auteur des plans : nomad architectes Valais sàrl)

Une mesure, dite U2-13, du plan de mesures d’urbanisation est dédiée au secteur d’Uvrier - St-Léonard. Le projet de densification est restreint à environ 8 hectares de part et d’autre de la frontière communale. Les objectifs urbanistiques sont d’atteindre une densité de 125 habitants à l’hectare, pour un potentiel total de 1'000 habitants – emplois. La mise en œuvre de la mesure passe par l’instauration d’une densité minimale sur l’ensemble du secteur stratégique, un réaménagement de la Place de la Gare, de l’Avenue de la Gare et des digues de la rivière. Il est retenu de plus comme mesure spécifique d’« assurer une coordination entre les densités des secteurs stratégiques de Sion et de Saint-Léonard ». La mesure U2-13 ne reprend pas la disposition de la mesure U10 du projet d’agglomération de deuxième génération qui prévoyait le passage par un plan d’aménagement régional pour sa mise en œuvre.

Le dossier mis à l'enquête publique ne contient pas de bilan de la mise en œuvre des mesures du projet d'agglomération de deuxième génération qui permettrait de faire le point sur l'état d'avancement du projet de densification à Uvrier et à St-Léonard.

L'étude test de 2010

La Ville de Sion a organisé de juin à octobre 2010 un mandat d'études parallèles (MEP) sur le secteur Uvrier - St-Léonard en vue d'une étude test pour le développement du secteur, la commune de St-Léonard étant informée du projet et invitée dans le jury¹⁶. Trois bureaux privés spécialisés ont été mandatés pour un MEP à deux niveaux, avec un travail simultané sur deux échelles. La première échelle traite d'un secteur élargi, en englobant l'ensemble du centre d'Uvrier et de St-Léonard, de part et d'autre de la rivière, la seconde d'une parcelle d'environ quatre hectares sise sur le territoire de la Ville de Sion et appartenant au domaine privé de cette dernière. Les objectifs de l'étude test étaient la réalisation d'un « quartier exemplaire » sur la parcelle concernée à Uvrier, l'intégration de celui-ci dans son environnement et un programme pour l'ensemble du secteur élargi.

Le premier degré du MEP a traité à la fois de l'échelle régionale, de l'échelle locale et des propositions de développement pour la parcelle appartenant à la Ville. Le second degré du MEP a produit des images directrices pour le développement territorial de l'ensemble du secteur et pour l'échelle du quartier. L'étude test a permis de définir des critères pour le développement du secteur qui touchent à la fois à la densification, à une limitation des emprises sur les espaces agricoles, à un développement économique et des services et à un encouragement à la mobilité douce. L'étude test n'a pas débouché sur un document contraignant pour le développement du secteur. Les critères qu'il a produits sont donc indicatifs. Certaines réflexions ont été reprises dans le plan directeur de Sion.

Le plan directeur de Sion de 2012

La commune de Sion s'est dotée d'un plan directeur communal pour la première fois en 2012. Le plan directeur communal n'existant pas comme instrument liant de l'aménagement du territoire en droit valaisan, l'instrument a une valeur stratégique d'orientation des politiques territoriales. Il a été approuvé par le législatif communal en mars 2012. Le document présente d'abord une stratégie globale pour le développement de la ville qui dépasse en fait la seule thématique de l'aménagement du territoire et inclut, par exemple, des réflexions sur les thèmes énergétique ou touristique, puis détaille celle-ci en six stratégies sectorielles.

La stratégie globale inclut une réflexion sur les quartiers périphériques. Uvrier n'est pas nommément cité mais est compris comme tel. Globalement, il est précisé que ses quartiers méritent des améliorations. Ils présentent en effet un « phénomène d'étalement urbain », une mixité fonctionnelle moindre, des espaces publics de qualité médiocre. Cette stratégie globale se développe en une stratégie spatiale, détaillée en sept points. Le point G vise au renforcement des villages, dont Uvrier, et à la limitation de leur développement dans leurs limites actuelles.

La sixième stratégie sectorielle s'adresse à l'urbanisation. Des objectifs s'appliquent alors : développement vers l'intérieur, valorisation patrimoniale, identification de projets urbains stratégiques, diversification du parc de logement, adoption d'une vision intercommunale spécifiquement pour Uvrier et deux autres localités.

Des sites de projets urbains sont ensuite retenus, dont le site n° 5, dénommé « quartier durable Uvrier ». Celui-ci n'englobe en fait pas tout le secteur d'Uvrier, mais uniquement la parcelle appartenant au domaine privé de la Commune de Sion, au sud-ouest de l'agglomération d'Uvrier - St-Léonard. Le plan directeur lui-même ne contient pas directement d'indicateurs ou d'objectifs précis quant à la réalisation de ce quartier ou au traitement du secteur élargi.

¹⁶ Information telle que présentée au Conseil municipal de Sion, le 1^{er} juin 2011.

Le plan d'affectation des zones de St-Léonard de 1999

Le plan d'affectation de la commune de St-Léonard différencie principalement trois types de zones à bâtir pour le secteur visé par la mesure U10 du projet d'agglomération sédunois. Le secteur le long de la rivière (en orange sur le plan ci-dessous), au sud des voies ferrées, est classé en « zone résidentielle (4 étages) », la portion entre les voies ferrées et la route cantonale est pour sa part affectée en « zone résidentielle (2 étages) », enfin le secteur au nord de la route cantonale, recouvrant le secteur historique du village est classé en « zone de village ». Selon le règlement¹⁷ communal, les « zones résidentielle » de deux ou de quatre étages sont des zones à bâtir prévues exclusivement pour l'habitat, la première pour de l'habitat individuel, dispersé ou contigu, avec un indice de 0.45, et la seconde pour de l'habitat collectif ou individuel, avec un indice de 0.6. La « zone de village » vise à la préservation du caractère esthétique du secteur et permet notamment la construction résidentielle et l'implantation d'entreprises peu émettrices de nuisances.

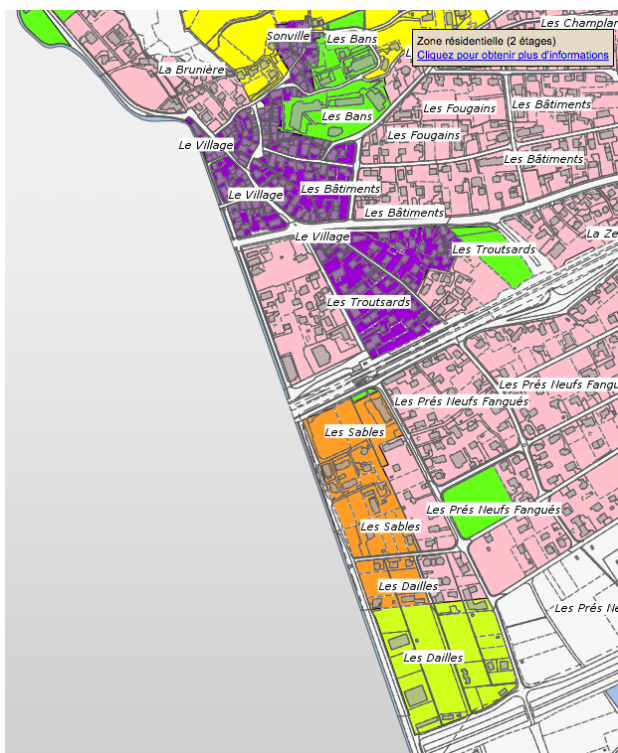


Figure 7 Extrait du plan des zones pour le centre de St-Léonard (source vsqis.ch)

Le plan d'affectation de Sion de 1989

Le plan d'affectation de la Ville de Sion de 1989¹⁸ prévoit principalement deux affectations pour le secteur d'Uvrier, tel que cela est visible sur l'extrait du plan des zones reproduit ci-dessous. Le secteur directement au nord des voies ferrées et le long de la rivière est classé en zone mixte n° 3. Ce secteur est occupé par des constructions de hangars, d'entrepôts, mais aussi par des bâtiments résidentiels. Il est dans sa majorité non construit. En remontant la rivière, le secteur au nord est classé en « zone villages hameaux ». Le secteur recouvre la partie d'Uvrier ayant le plus un caractère villageois. Il s'agit de la seule partie construite du secteur sur le territoire de Sion qui soit antérieure

¹⁷ Adopté par l'assemblée primaire communale en novembre 1998, le document a été homologué par le Conseil d'Etat en février 1999. Nous retenons comme pertinente la date d'entrée en force.

¹⁸ Adopté par le Conseil général en juin 1988, il est homologué par le Conseil d'Etat l'année suivante. Nous retenons comme pertinente la date d'entrée en force.

aux années 1960, à l'exception de quelques habitations au sud de la route cantonale. La part restante du secteur considéré est classée en « zone individuelle de plaine ».

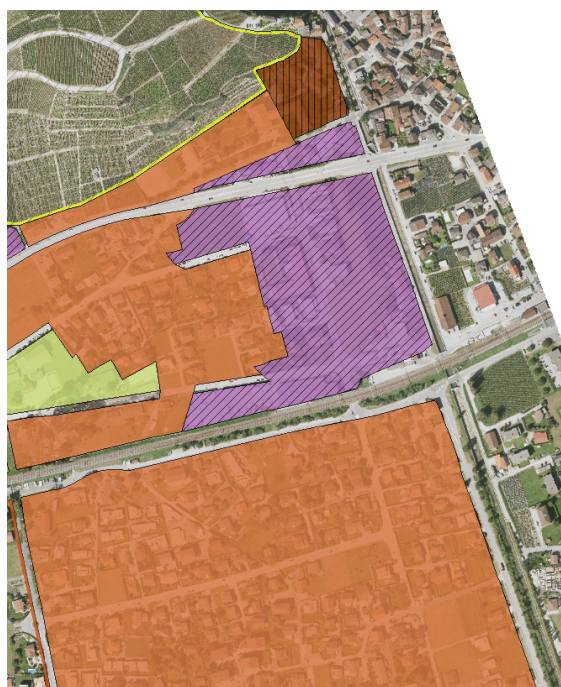


Figure 8 Extrait du plan des zones de Sion pour le secteur d'Uvrier (source geo.ciges.ch/sion/)

La zone mixte n° 3 est prévue pour de l'habitation, des bureaux et commerces, des ateliers et dépôts ; elle retient un degré 3 de sensibilité au bruit et un indice de densité de 0.7. La « zone villages hameaux » vise à la préservation de la substance historique des centres villageois anciens. Elle prévoit de facto une occupation mixte du territoire déjà bâti. La « zone individuelle de plaine » est une zone à bâtir résidentielle uniquement, avec un indice de densité de 0.35, pour des constructions en ordre dispersé uniquement.

3.3 QUELLE GOUVERNANCE EFFECTIVE POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UVRIER - ST-LÉONARD ?

Le cas d'Uvrier - St-Léonard est singulier parmi les cas d'étude de la présente recherche. Il est, sur le papier, l'exemple parfait de ce que la politique fédérale des agglomérations a pu produire de meilleur. Il s'agit en effet d'élargir à l'échelle d'un territoire pertinent la réflexion urbanistique, sans tenir compte d'une frontière institutionnelle qui segmente cette petite conurbation, en visant une requalification globale du secteur, une densification du bâti existant, une valorisation des dents creuses et une amélioration de l'accessibilité, par une réflexion multimodale. Il s'agit donc à la fois d'une mise en œuvre des impératifs pour une densification vers l'intérieur et d'une planification à l'échelle rationnelle d'un petit territoire spatialement cohérent. Pourtant, le projet n'a pas été mis en œuvre par les communes. Cela tient à plusieurs facteurs extérieurs. La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a créé une incertitude sur la capacité de la Ville à mettre en zone à bâtir certains terrains non encore classés. L'apparition de nouveaux projets d'urbanisation localisés plus proches du cœur de la ville a aussi produit un décalage des priorités au sein des services techniques et administratifs compétents.

La suspension de la mise en œuvre de la mesure U10 du projet d'agglomération tient aussi à une autre raison qui touche en fait directement à sa nature supracommunale. En cours de procédure, il est en effet apparu, via des travaux menés par le Canton, que la parcelle propriété de la Ville et sise à

Uvrier se retrouvait en zone rouge du Rhône. La troisième correction du Rhône réglera à terme le problème. Avant cela, la parcelle n'est pas directement constructible sans la réalisation par la Ville de travaux de sécurisation importants. La viabilisation de cette parcelle étant hypothéquée, c'est la pertinence de la mesure dans son ensemble qui est remise en question. Il y a lieu de comprendre en effet que la présence de cette parcelle dans le secteur couvert par la mesure U10, loin d'être anecdotique, en est même le moteur. L'extension du périmètre de l'étude test à toute la conurbation d'Uvrier - St-Léonard ne répond en effet pas à une volonté explicite des deux communes de réfléchir conjointement à ce territoire partagé, mais principalement à des contingences d'accès pour la parcelle en question. Dans l'optique du développement d'un « éco-quartier » sur cette dernière, il était en effet impératif d'intégrer une accessibilité multimodale dans l'ensemble de la réflexion. L'accès se fait ainsi, pour une certaine part, par St-Léonard, notamment pour ce qui est de l'exploitation de la desserte ferroviaire. Il était donc nécessaire d'étendre la réflexion sur la valorisation de la parcelle à une échelle plus large pour y adjoindre notamment les réflexions sur une amélioration des cheminements de mobilité douce depuis la commune voisine. Cette situation explique notamment que le pilotage de l'étude test soit resté entièrement en main de la seule Ville de Sion, même si le vice-Président de St-Léonard était invité dans le jury du mandat d'études parallèles.

L'ambition d'une réflexion sur l'avenir commun de la petite conurbation d'Uvrier - St-Léonard n'ayant pas été le dénominateur commun de la coopération, mais l'opportunité connexe à la valorisation d'une parcelle de la Ville de Sion, l'ensemble de la mesure n'a pas été mise en œuvre lorsque la valorisation de celle-ci a été repoussée. A Uvrier - St-Léonard il n'y a donc pas de gouvernance effective, parce qu'il n'y a pas de projet. Les démarches préparatoires ont été gérées par la Ville de Sion, la commune de St-Léonard étant informée, mais on ne peut parler d'une véritable coopération inter-municipale.

3.4 ENSEIGNEMENTS D'UVRIER - ST-LÉONARD

Il est presque décevant pour le chercheur, au regard du statut d'exemplarité que nous mentionnions plus haut, de constater que le projet d'urbanisation supracommunal d'Uvrier – St-Léonard n'a – pour l'instant – pas été mis en œuvre. Loin de justifier de sortir le cas d'étude de la présente recherche, cette situation particulière nous permet de distinguer deux courts enseignements que nous formalisons ci-après :

Enseignement n° 1, *La planification régionale n'a pas – encore – modifié la pratique communale*

Il est possible de constater que, dans le cas des deux communes de Sion et de St-Léonard, l'existence d'une planification supracommunale régionale n'a pas modifié la pratique effective communale. Comme cela pourrait être imaginé intuitivement, Uvrier - St-Léonard rappelle que l'existence du plan ne modifie pas d'elle-même la réalité urbaine. Ce n'est pas parce que les communes ont réussi à collaborer au niveau de la planification régionale que l'initiation même d'une collaboration à la mise en œuvre, à l'échelle locale, est acquise.

De ce cas d'étude, nous pouvons donc tirer la constatation suivante : pour exemplaire que soit le projet d'urbanisation supracommunal planifié à Uvrier - St-Léonard, son potentiel n'a pas été transformé en expérience. La valeur d'apprentissage de la collaboration intercommunal qu'offre un tel projet n'a pas été mise à profit, tout du moins jusqu'à maintenant. Elle ne l'a pas été non plus, véritablement, au cours du processus initié. Ainsi, malgré l'étendue du projet, son pilotage via l'étude test est resté dans le giron de la seule Ville de Sion. Il ne semble pas avoir ainsi, sur le long terme, favorisé un rapprochement entre les deux communes concernées. L'existence d'une mesure à réaliser

en commun n'est pas comprise par les acteurs communaux¹⁹ comme le point de départ à un changement de la pratique de l'aménagement du territoire. L'existence du projet d'agglomération est, par contre, mentionnée comme une avancée dans les relations intercommunales. Pourtant, ce nouveau gremium de discussion est assez loin de l'aménagement du territoire effectif. Le comité de pilotage du projet d'agglomération de troisième génération, dont le périmètre a été étendu au Valais central, est ainsi en main des présidents de commune uniquement et il n'existe pas à ce jour de gremium d'échange entre les responsables politiques de l'aménagement du territoire.

Enseignement n° 2, La mise en œuvre des projets supracommunaux dépend de la volonté de l'échelle locale

Tel que formulé, l'enseignement n° 2 semble peut-être une évidence : la mise en œuvre des projets supracommunaux dépend de la volonté de l'échelle locale. Pourtant, si évidente que soit cette constatation, elle n'en demeure pas moins indépassable. Le cas d'Uvrier - St-Léonard rappelle ainsi, fort à propos, qu'en matière de collaboration intercommunale pour le développement territorial, la volonté municipale d'agir pour mettre en œuvre à l'échelle locale les stratégies planifiées à l'échelle régionale est indispensable. Étonnamment, cette évidence n'est jamais thématisée. Elle est consubstantielle de la posture hybride de la politique fédérale des agglomérations, à savoir, d'avoir fait reposer la réadéquation des territoires sur le seul projet urbain et de ne pas toucher à la répartition des prérogatives entre les niveaux.

Cette non remise en cause de la répartition a ainsi eu cet effet logique : l'instance planificatrice supracommunale – quelle que soit sa forme, de l'Agglomération institutionnalisée à Fribourg ou du groupement de communes sous la conduite du préfet comme à Sion – a la capacité de surveiller la bonne facture des actions communales, mais n'a pas la capacité de prendre des mesures contre l'inaction communale. La mise en œuvre des plans régionaux repose donc entièrement sur la bonne volonté du local. Il n'est pas de supracommunal doté d'une capacité de coercition. Il existe bien évidemment un devoir de renseignement. Ainsi, les projets d'agglomération doivent renseigner l'état d'avancement des mesures proposées dans les moutures des générations précédentes. Ainsi, même pour les mesures non subventionnables comme les projets d'urbanisation, ce devoir de renseignement pourrait, à la rigueur, être compris indirectement comme un élément de contrôle forçant les communes à mettre en œuvre localement ce qui a été planifié à l'échelle régionale, au risque que l'évaluation des nouvelles mesures proposées soit compromise. Mais, il s'agirait d'une source d'obligation bien lointaine et bien indirecte. Surtout, pour que cela fonctionne, il faudrait que le cycle des générations des projets d'agglomération ne soit jamais rompu. La faiblesse majeure reste finalement dans le fait que les projets d'agglomération n'étant pas obligatoires, une commune pourrait simplement renoncer à la génération suivante. Le cas d'Uvrier - St-Léonard met donc en lumière une particularité évidente de la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations : le statut indépassable de la (bonne) volonté locale pour que n'émerge sur le territoire un nouveau territoire supracommunal.

3.5 CLOS – DONROUX, PRÉSENTATION ET PLANIFICATION

Clos – Donroux est sis sur les deux communes de Monthey et de Collombey-Muraz dans le Chablais valaisan. La qualité de la supracommunalité du projet d'urbanisation qui vise à reconvertir à l'habitat, au tertiaire et, partiellement, à l'artisanat, l'ancien pôle d'industrie lourde d'un fleuron de l'économie locale se manifeste en effet sous deux caractéristiques principales. La première est géographique. Historiquement, le site industriel s'est en effet étendu, depuis les années 1930, de sa localisation sur

¹⁹ Ainsi que nous avons pu en discuter avec des acteurs politiques et administratifs sédunois.

le territoire communal de Monthey vers celui de la commune voisine de Collombey-Muraz. Cette occupation progressive du site, alors en pleine campagne, a été peu à peu rattrapée par une urbanisation en extension des deux communes : le site stratégique que représente la friche de Clos – Donroux se trouve maintenant être un fragment de ville à cheval sur la frontière institutionnelle. Le tracé même de la frontière, hérité partiellement de la sinuosité d'un ruisseau disparu, rend peu concevable la séparation du secteur en deux parties distinctes et indépendantes. Dès lors, l'impératif intercommunal est indéniable et le projet, pour pouvoir être concrétisé, nécessite d'être conduit parallèlement sur les deux territoires communaux et d'être sanctionné par des instruments planificateurs et par des procédures dédoublées. Le second élément caractérisant la supracommunalité du projet de Clos – Donroux est d'ordre foncier, voire institutionnel. En effet, la commune de Monthey dans le cours du processus de faillite de l'entreprise propriétaire des terrains, a racheté l'ensemble du secteur ; celle-ci fonctionne avec la double casquette, à la fois d'autorité planificatrice et de propriétaire foncier, ceci sur son propre territoire, alors qu'elle fonctionne comme seul propriétaire foncier sur le territoire de sa voisine. En conformité avec l'intention annoncée dans la sélection des terrains valaisans, le projet de Clos – Donroux est, dans sa conduite, encore très en amont par rapport à une concrétisation effective, c'est-à-dire en l'espèce, à une homologation du plan d'aménagement de détail prévu sur l'ensemble du secteur. Cette position très en amont permet de mettre en lumière les réponses apportées aux différents défis de la supracommunalité dans les premières étapes de conduite du projet et les positions des acteurs par rapport aux modalités pratiques d'une légalisation en parallèle de l'affectation du sol.

L'analyse du cas de Clos – Donroux se décline tout d'abord en une présentation géographique et historique de son contexte particulier, puis en un examen exhaustif des différents instruments de la planification s'emboîtant puis directement en une analyse des formes et des modalités de la coordination intercommunale et du pilotage du projet. La finalité de la démarche empirique est d'en formaliser des enseignements spécifiques.

3.5.1 Approche historique

Le secteur de Clos – Donroux, sur les territoires des communes de Monthey et de Collombey-Muraz, est intimement lié à l'histoire industrielle de la région. A la périphérie du bourg de Monthey, à mi-chemin entre Monthey et Collombey, le secteur va se développer ponctuellement pour les seuls besoins de l'industrie. Sur l'édition de la carte Dufour de 1863, l'espace entre les bourgs de Monthey et de Collombey est déjà occupé à l'ouest par une urbanisation le long de l'axe routier nord – sud, par la ligne ferroviaire et par un réseau viaire secondaire qui s'éparpille sur le terrain plat jusqu'au fleuve. Le futur secteur de Clos – Donroux est identifiable au nord de l'inscription « En Place », entre les intersections du rail, de la route et du ruisseau de la Meunière.

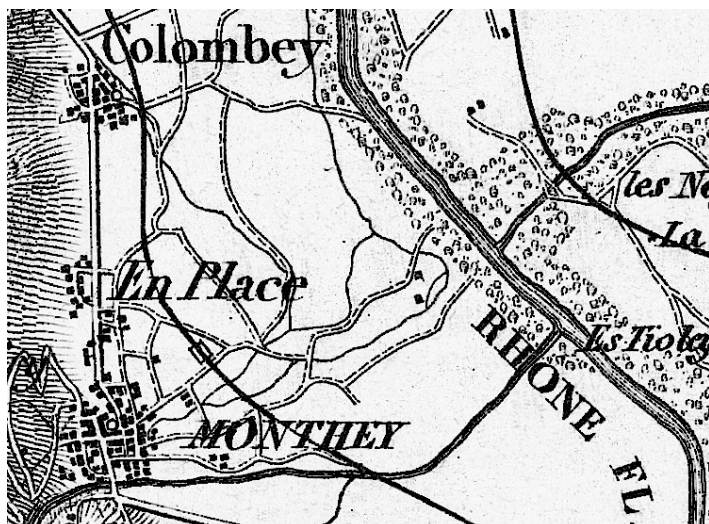


Figure 9 Extrait carte Dufour, feuille 17, édition de 1863 (TK 017 1863 geodata © swisstopo)

L'édition de 1892 de la carte Siegfried laisse clairement apparaître le lieu-dit « Clos – Donroux », adossé au talus que la ligne ferroviaire a créé à la sortie du bourg de Collombey. Le secteur au nord – ouest est occupé par des vergers ; plusieurs routes et chemins non carrossés quadrillent le secteur. L'ensemble du site doit être dévolu à l'agriculture.

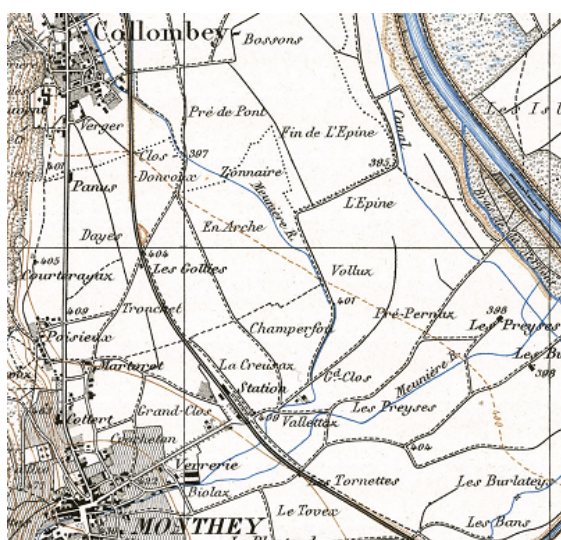


Figure 10 Extrait de la carte Siegfried, édition de 1892 (TA-476-1892)

La ligne de chemin de fer qui clôt le secteur à l'ouest appartient à la ligne dite « du Tonkin », reliant dans son extension majeure St-Maurice à Genève par le sud du lac Léman. Construit par la Compagnie de la Ligne d'Italie, le segment ferroviaire traversant le secteur est en fonction dès 1859. La gare de Monthey est ouverte cette année-là. Une nouvelle liaison ferroviaire est édifiée à l'ouest de l'existante au début du XX^{ème} siècle, comme liaison Aigle-Monthey dès 1907, puis étendue jusqu'à Champéry dès l'année suivante. Le destin industriel du secteur de Clos – Donroux prend forme seulement au tout début de la décennie 1930. En 1930 s'installe, sur le site, l'usine de l'entreprise Giovanola. Dénommée du patronyme de la famille d'origine piémontaise qui la détient, l'entreprise existe à Monthey depuis 1888 où Joseph Giovanola a installé un atelier de taillanderie et serrurerie.

Inscrite au registre du commerce sous le nom Giovanola frères SA dès 1927²⁰, l'entreprise se relocalise à Clos – Donroux.

Une photo aérienne prise à l'été 1935 donne à voir l'usine Giovanola au milieu de ce qui est encore la campagne, au sud du bourg de Collombey. Les environs immédiats sont occupés à parts égales par des vergers et par des cultures ouvertes. L'usine bénéficie de sa situation le long du tracé ferroviaire et s'y raccorde. Le nord du secteur, jusqu'au ruisseau à ciel ouvert, n'est pas construit.



Figure 11 Le secteur de Clos – Donroux vu du ciel le 27 juillet 1935 (image 19350520020454 geodata© swisstopo, extrait)

L'entreprise Giovanola se diversifie dans la construction métallique, la chaudronnerie lourde, les conduites et se fera même connaître internationalement par sa réalisation d'infrastructures pour parc d'attraction, dont des montagnes russes²¹. L'entreprise s'étend et l'usine s'adjoint de nombreuses constructions annexes sur le secteur²² autour du cœur de l'entreprise que constitue la halle de montage de 170 mètres de long sur 60 de large. Au début de la décennie 1970, la route à l'est du secteur est élargie et redessinée et permet de rejoindre le Pont de St-Triphon, sur le Rhône. Elle sera encore redessinée en 1992 en s'écarter vers l'est, permettant à l'entreprise de s'étendre sur la surface libérée. L'ensemble du secteur à l'est de Clos – Donroux est redessiné à la fin de la décennie 1990, tout d'abord par la réalisation d'un nouvel échangeur sur le barreau routier nord – sud, qui permet à la fois le développement du secteur par une importante implantation à vocation commerciale au cours de la décennie 2000 et le raccordement avec la nouvelle liaison routière contournant l'A201, entre la sortie autoroutière de St-Triphon et la route cantonale existante à la sortie ouest de Monthey en direction de Morgins.

Restructurée en holding sous l'appellation Giovanola Technologies S.A. en 2002, l'entreprise connaît de graves difficultés. Employant encore un peu moins de 200 employés, contre près de 800 dans les années 1960, elle est placée en sursis concordataire en avril 2003, puis le groupe part en faillite en

²⁰ Extrait du registre du commerce du Bas-Valais, numéro d'entreprise CHE-101.820.526, consulté en janvier 2016.

²¹ Pour l'anecdote, c'est dans les halles Giovanola qu'est fondue le mésoscaphe de Jacques Piccard, ainsi que le relate enthousiaste la Feuille d'Avis du Valais du 21 février 1964.

²² Dans son travail de mémoire réalisé en 2006 à l'EPFL et intitulé « Reconversion d'un site industriel ; l'usine Giovanola, Monthey », Fabien Moret reporte un plan des 17 agrandissements successifs de l'entreprise sur le site, de 1930 à 1975.

janvier 2005. La ville de Monthey acquiert ces terrains en 2008, c'est-à-dire l'ensemble du secteur, à la fois les terrains sis sur Monthey, mais aussi ceux sur le territoire de la commune voisine de Collombey-Muraz. La ville de Monthey décide la création d'une société anonyme, entièrement en main publique, pour gérer le secteur de Clos – Donroux, Gessimo SA. Cette dernière fonctionne dès avril 2008²³. Le Conseil d'administration est nommé par l'actionnaire unique et les sept sièges se répartissent entre les quatre formations politiques communales et trois administrateurs privés. La société Gessimo est aussi l'exploitante du site et gère ainsi notamment les contrats de location avec les entreprises établies sur le site. La société Gessimo annonce pour l'ensemble du site un total pour l'année 2013 de 1'394 « utilisateurs du site » incluant les places de travail directes²⁴.

3.5.2 Approche foncière

Depuis son acquisition par la commune de Monthey, le secteur analysé est entièrement en main publique, via l'intermédiaire d'une société anonyme créée pour l'occasion. Le secteur se répartit sur les deux communes de Collombey-Muraz au nord et sur Monthey au sud. Cinq parcelles sont situées sur la commune de Collombey-Muraz (art. 4278, 2915, 1037, 2917 et 1050 RF) pour un total de superficie de 25'698 m². Les environ 55'000 m² restants se trouvent être sur la commune de Monthey, divisés en trois parcelles différentes (art. 3918, 1123 et 3517 RF).

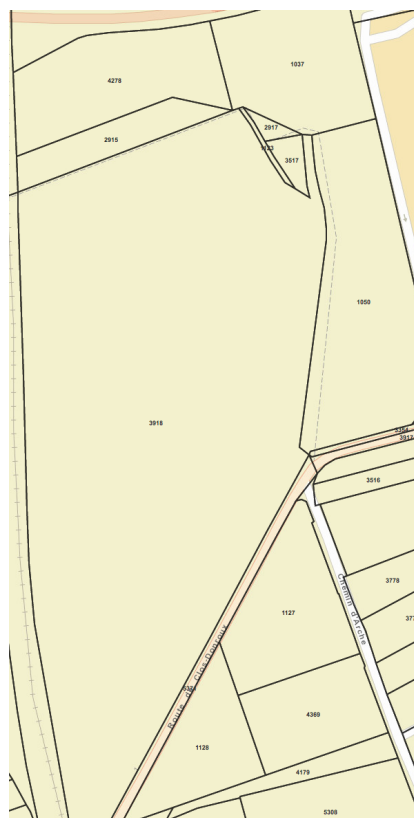


Figure 12 Extrait du cadastre pour le secteur (plan : Canton du Valais, SRFG)

3.5.3 Finalités et supports de la planification

Comme déjà réalisée pour le cas précédent, la présente rubrique a pour objet de mieux définir le cadre dans lequel s'intègre le cas en termes de planification. Les supports de la planification, ainsi que les finalités poursuivies, sont donc analysés, en reprenant l'un après l'autre les différents

²³ Commune de Collombey-Muraz, procès-verbal du Conseil général du 24 mars 2014, page 4.

²⁴ Idem.

instruments propres aux différents niveaux institutionnels emboîtés. Pour Clos – Donroux, les différents « supports » de la planification ne sont pas nombreux. Nous choisissons de traiter ci-dessous indifféremment à la fois les instruments liants de la planification et les documents stratégiques de cadrage. Nous les présentons dans un ordre que nous fixons selon une logique descendante.

Le concept cantonal de développement territorial de 2014

Le plan directeur cantonal en vigueur en Valais au moment de l'examen ne contient pas d'indications stratégiques pour le secteur considéré. En vue de son remaniement total pour aboutir à un plan directeur de troisième génération, le Canton a élaboré un concept cantonal guidant le développement territorial adopté par le Grand Conseil valaisan en septembre 2014. Selon les termes du document, celui-ci présente une vision cantonale à « moyen et long terme de l'aménagement du territoire » tendant vers « un développement supracommunal ». Le concept différencie cinq types d'espaces, disposant chacun d'une stratégie de développement différenciée. L'aire urbaine de Monthey est, dans sa globalité, considérée comme un « espace urbain avec centres ». La stratégie qui lui est attribuée est celle d'une densification du bâti, d'une meilleure délimitation des fronts de l'urbanisation et d'un renforcement du développement économique et d'innovation.

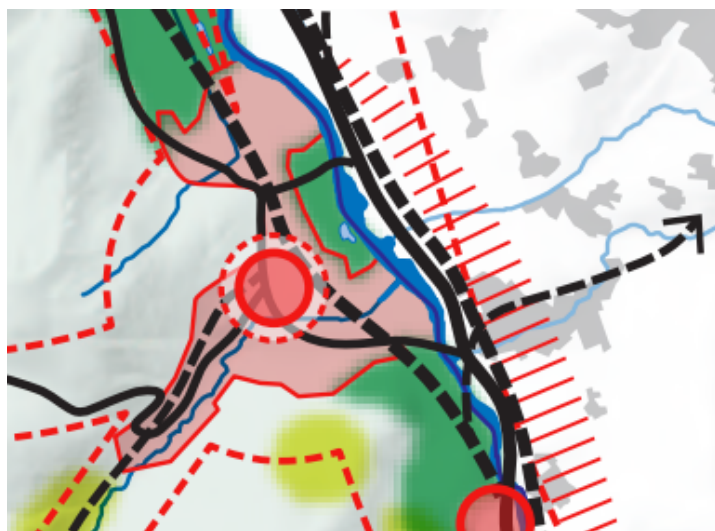


Figure 13 Extrait, présentant Monthey, de la carte de synthèse du concept cantonal de développement territorial, 2014.

Le projet d'agglomération du Chablais de 2011

Le Chablais valaisan et vaudois dépose un projet d'agglomération de deuxième génération en décembre 2011. Articulé autour de l'agglomération OFS de Monthey-Aigle, le périmètre a été étendu pour englober Bex et Ollon. Le projet d'agglomération retient 12 sites stratégiques de développement. Parmi ceux-ci est inclus un site dénommé « Verger – Clos – Donroux (ex – « Giovanola ») » pour une surface nette de 180'000 m² et une estimation de plus de 2'250 habitants et de plus de 2'250 emplois. Le projet fixe un objectif de densité minimale de 200 équivalents habitants – emplois par hectare. Les sites stratégiques sont vus comme concentrant l'effort de développement de l'agglomération. Les objectifs de qualité urbaine à atteindre sont notamment une compacité du tissu bâti, une haute mixité d'usage et sociale et une haute qualité des formes « constructives d'urbanité ». Non directement lié au développement du secteur de Clos – Donroux, mais ayant un impact sur celui-ci, il est proposé de déplacer une partie du tracé ferroviaire de la ligne AOMC entre Collombey et Monthey. Actuellement cette ligne traverse le bourg de Collombey avant d'obliquer vers Monthey à l'ouest du secteur de Clos – Donroux. La variante proposée vise à faire rebrousser cette ligne le long de la ligne ferroviaire exploitée actuellement par les CFF et dite « du Tonkin ». La nouvelle ligne AOMC permettrait la création d'un arrêt à la hauteur de Clos – Donroux.

Le secteur stratégique « Le Verger – Clos Donroux » fait l'objet d'une première fiche stratégique U1b. Sa réalisation est planifiée pour s'espacer entre 2013 et 2016. Le secteur considéré s'étend au-delà du seul secteur de Clos – Donroux, qui est mentionné comme sous-secteur D ainsi qu'il est visible sur l'extrait de plan reproduit ci-dessous, la ligne blanche au milieu du secteur représentant la frontière communale entre Monthey au sud et Collombey-Muraz au nord.



Figure 14 Extrait de la fiche U1b du projet d'agglomération du Chablais, Team+ (page 185)

Les affectations retenues par le projet d'agglomération pour le sous-secteur D sont de l'habitat et des activités tertiaires et secondaires non gênantes. Un des objectifs du projet est de « garantir une planification conjointe entre les 2 communes ». La fiche ne comporte pas d'informations directes sur la gouvernance du projet, mais le titre du projet contient la mention « commune de Collombey-Muraz » et la ligne « mise en œuvre » prévoit « planification de détail à réaliser en coordination avec Monthey ». Il serait donc à postuler que la conduite opérative du projet général est confié à Collombey-Muraz avec une obligation de coordination avec sa voisine. Etrangement, une deuxième fiche, U2a, est dédiée elle aussi au même secteur. Le titre change avec la mention de la commune de Monthey et reproduit le même contenu, à une différence près : à la mention de la mise en œuvre : « planification de détail à réaliser en coordination avec Collombey-Muraz (concours EUROPAN effectué).

Mal évalué par la Confédération, notamment en termes de concrétisation insuffisante de la vision territoriale développée, le projet n'obtient pas de cofinancement confédéral pour les mesures présentées. Pour autant, le projet, adopté par l'ensemble des communes partenaires, reste un document stratégique du développement régional.

Le plan directeur de densification de Monthey de 2012

Le cadre légal ne connaissant pas directement l'instrument du plan directeur, celui dit « de densification » de Monthey est en fait une étude stratégique mandatée par la Commune au bureau spécialisé Team+. Le document lui-même fonctionne d'ailleurs comme une mise en abîme, se décrivant dans son introduction comme visant à élaborer un plan directeur de la densification. Au niveau de la stratégie, le plan directeur divise la commune en quatre types différents, dont les pôles de densification. Le cinquième des sept pôles est E : Clos – Donroux. Pour tous les pôles, le plan directeur pose l'exigence de l'utilisation du plan spécial. Une fiche, 6.9, présente une illustration du devenir du secteur. Le secteur considéré est amputé du nord, de l'autre côté de la frontière communale, mais englobe la partie orientale sur Collombey-Muraz. La fiche fixe comme exigence une densité supérieure d'environ 2 et une coordination avec les plans de quartier voisins, une

valorisation du « témoignage du site industriel », une coordination avec la commune voisine et une structuration du quartier en intégrant la [future] halte AOMC. Au niveau des espaces publics, la fiche demande l'étude d'une place de quartier incluant la traversée des voies ferrées. L'illustration générale de la fiche est reproduite ci-après :



Figure 15 Extrait du plan directeur de densification, Ville de Monthey, 2012, page 45 Team+

Le plan d'affectation de zones et le règlement communal de 2001

En vigueur depuis le début de l'année 2001, le plan d'affectation de Monthey classe en zone industrielle l'ensemble du secteur de Clos – Donroux. L'article 117 du règlement communal destine ce type de zone à l'accueil des entreprises industrielles, artisanales et commerciales, tout en excluant les activités commerciales « de besoin courant ». Le secteur est aussi mentionné comme une zone à aménager, c'est-à-dire qu'il nécessite un aménagement de détail. Une annexe détaille le cas des charges des secteurs soumis à une obligation de planification de détail. Au moment de l'examen, le cahier des charges pour le PAD 17 « Giovanola – Clos-Donroux » n'a pas encore été annexé au règlement.

Le concours EUROPAN

Devenue propriétaire des terrains de Clos – Donroux, la commune de Monthey décide d'inscrire le secteur au programme de l'édition 2011 du concours européen EUROPAN. Trente et un projets concourant seront déposés et le projet lauréat est celui des architectes Figuccio et Aouabed, dénommé « *Three gates Three mobilities* ». Surtout, la commune de Monthey a, dans la foulée, commandité les architectes lauréats pour l'élaboration du futur plan spécial²⁵. Leur projet pose donc les bases à la future transformation du secteur. Le cœur de ce quartier est la réalisation d'un trait constitué d'espaces publics, fendant le secteur en un Z. La planche ci-dessous issue du concours permet de le visualiser.

²⁵ Monthey, communiqué de presse du 13 janvier 2012 : « Europen 11 : les projets pour Monthey se dévoilent ».



Figure 16 Planche issue du concours EUROPAN 2011. (Auteurs : Fil Rouge Architecture, M. Aouabed et A. Figuccio).

La commande publique pour la réalisation du plan spécial diffère un peu des conditions cadres définies pour le concours. En effet, le terrain d'étude a été étendu et la densité est revue à la hausse. La portée de la halte ferroviaire a aussi été revue à la hausse, pour inclure un possible détournement de la ligne AOMC.

3.6 QUELLE GOUVERNANCE EFFECTIVE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE CLOS – DONROUX ?

La présente rubrique vise à mettre à plat le système de pilotage intercommunal effectivement mis en œuvre pour concrétiser le projet supracommunal d'urbanisation à Clos – Donroux. La concrétisation de Clos – Donroux, c'est-à-dire ici la légalisation de son plan d'aménagement de détail, nécessite impérativement une coordination intercommunale.

Nous visons donc à analyser cette coordination, puis à tenter de l'inscrire dans une typologie, de la même manière que nous avons pu procéder pour les cas fribourgeois et vaudois. Cet exercice nécessite aussi l'analyse des différents supports – gremien – de la coordination. Nous retenons le terme « gremium », au pluriel sous sa forme allemande « gremien » – issu du latin Gremium, Gremii, n. – mais utilisé ici dans son acception allemande, pour décrire de façon neutre les différents cercles constitués permettant la coordination entre les acteurs. Les éléments ci-dessous permettent une présentation succincte de ces lieux fonctionnant comme autant de supports à la coordination multi-acteurs.

3.6.1 Gremien et typologie de la coordination

L'analyse approfondie du cas que représente Clos – Donroux, appuyée sur des interviews d'acteurs et sur une analyse documentaire et contextuelle, permet de mettre à plat les différents gremien de la coordination intercommunale. Or, il apparaît que, malgré l'impératif intercommunal et la localisation du projet de Clos – Donroux sur une frontière communale partageant celui-ci en deux parties inégales d'environ deux tiers sur la commune de Monthey et d'un tiers sur la commune de Collombey-Muraz, il n'existe pas à proprement parler de gremium de coordination spécifique à l'échelle du projet. A l'échelle régionale, un seul support de coordination, général, permet

notamment les échanges d'informations sur Clos – Donroux. Il s'agit du groupe technique de Chablais Agglo. Ce groupe technique réunit les différents techniciens communaux et les responsables politiques de l'aménagement du territoire. Il fonctionne comme une conférence régionale en matière d'aménagement, au sein de laquelle les différents projets sectoriels des communes peuvent être présentés et pour lesquels une discussion générale peut avoir lieu entre les communes participantes. Aucun autre support effectivement constitué ne permet directement le suivi multi-acteurs de la conduite du projet de Clos – Donroux. Cette recherche des gremien de coordination nous permet notamment de synthétiser effectivement les informations relatives à la gouvernance sous les points ci-dessous.

- La coordination multi-acteurs est basée prioritairement sur les instances existantes.
- La coordination multi-acteurs est entièrement dans les mains d'un seul pilote.
- La délégation du pilotage d'une commune vers l'autre n'est pas formalisée.
- La nature de la coordination est informelle et *ad hoc*.
- La coordination multi-acteurs est à but unique.

Les faits synthétiques exprimés ci-dessus découlent en effet d'une constatation simple. L'ensemble du pilotage de Clos – Donroux est restée intégré au fonctionnement normal de l'administration de la seule commune de Monthey. Ce pilotage exclusif par Monthey, découlant du statut particulier de cette commune par rapport à sa voisine, à savoir une double casquette de commune territoriale et de propriétaire foncier, n'a pas été formellement acté. Le statut de pilote unique de Monthey semble plutôt hérité d'une nécessité historique, qui a fait de la commune de Monthey l'unique acquéreuse des parcelles de son ancien fleuron industriel qu'était l'entreprise Giovanola, plutôt que découlé d'une décision prise entre les deux communes et formalisée comme telle.

La gestion du projet de Clos – Donroux est totalement incluse dans le fonctionnement habituel de l'urbanisme à Monthey. Cela veut dire qu'il n'existe pas de cellule de pilotage *ad hoc*. Le pilotage est d'ailleurs sous l'autorité directe de la cheffe du service communal compétent. Il n'existe pas non plus d'enveloppe budgétaire spécifique, ni de groupe de suivi particulier. Comme pour un projet non supracommunal, le contact avec la commune voisine se fait de manière informelle, lorsque cela est nécessaire. Il n'est pas organisé de rencontres à dates fixes ou régulières et aucun représentant de Collombey-Muraz n'est inclus dans les séances internes du service dévolues au pilotage du projet.

Définir les traits caractéristiques de la gouvernance à l'œuvre pour Clos – Donroux permet de tenter de réinscrire celle-ci dans les typologies relevées par l'analyse de l'état de l'art. Or, essayer de catégoriser la gouvernance effective à Clos – Donroux équivaut plutôt à constater l'inexistence de toutes formes de gouvernance. La pratique mise en place correspond donc plutôt à la dernière étape sur le gradient proposé par Savitch et Vogel (2000), c'est-à-dire la *public choice Approach*. En effet, aucune autorité de coordination n'est créée alors que les rapports intercommunaux se déploient selon les besoins et les décisions reposent sur un acteur unique, à savoir la commune de Monthey. Celle-ci est en charge de l'information et de la coordination avec les autres acteurs.

3.7 ENSEIGNEMENTS DE CLOS – DONROUX

La gouvernance effective pour Clos – Donroux tiendrait presque lieu de gouvernance idéale, tant le pilotage actuel fonctionne à ce jour. Ceci est dû à deux éléments très spécifiques sur lesquels nous allons revenir ci-dessous : tout d'abord la temporalité du projet qui fait que les blocages propres aux procédures de légalisation n'ont pas encore pu être identifiés ; secondement à la négation de la nature même de supracommunalité du projet. Ce dernier point ayant permis jusqu'à présent de gérer le projet de Clos – Donroux comme cela aurait été fait pour n'importe quel projet

d'urbanisation « classique ». Ces deux éléments sont notamment parmi les enseignements à tirer de nos analyses menées à Clos – Donroux.

Le recours à une collaboration interrégionale plus intense, par quelques supports que ce soit, n'est ainsi pas identifié comme nécessaire, ni forcément comme souhaitable. Un renforcement de la compétence régionale de coordination, via l'agglomération existante, pourrait constituer une amélioration des conditions cadres pour les communes, pour autant que l'agglomération se dote de compétences techniques propres, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il serait aussi nécessaire, au sens des acteurs, de pouvoir garantir un statut de neutralité de cette coordination régionale, fonctionnant comme un facilitateur. Cette neutralité doit donc être sous-entendue comme un changement par rapport à la pratique du pilotage actuel de l'agglomération qui veut que les communes se répartissent à parts égales les postes dirigeants et où les membres doivent donc répondre de leur bilan dans leur seul cercle électoral communal. Cette situation est vue comme une difficulté pour faire naître une réelle capacité de décisions prioritairement bénéfiques à l'échelon régional.

A ce jour, et en conformité avec une répartition nette des compétences de par le cadre légal, mais aussi à une pratique bien établie en Valais, le Canton n'est pas acteur du pilotage du projet de Clos – Donroux. Le statut d'exemplarité du projet, à savoir tant par sa dimension – un potentiel d'accueil estimé à 5'000 habitants - emplois – que par son statut – une reconversion de friche industrielle – que finalement par sa particularité d'être un projet supracommunal, n'a visiblement jamais été thématiqué. Clos – Donroux n'est donc pas plus activement suivi qu'un autre projet par le Canton et les acteurs locaux semblent se satisfaire de cet état de fait qui leur garantit une autonomie importante. Ce renforcement d'un acteur cantonal n'est donc pas identifié comme souhaitable. Là encore, la temporalité propre à l'avancement du projet joue probablement en faveur de cet état de fait. Jusqu'à maintenant les difficultés à mener des procédures de légalisation en parallèle sur deux communes n'ont pas encore été identifiées nettement. L'inexistence d'une gouvernance véritablement idéale, de même que les résultats des analyses que nous avons pu mener sur le terrain nous permettent de formaliser certains enseignements qui peuvent être détaillés comme suit :

Enseignement n° 1, Le double rôle de la commune-pilote n'est pas perçu

La nature de la supracommunalité d'un projet d'urbanisme, telle que nous l'avions pensé théoriquement précédemment, peut recouvrir plusieurs réalités et se constituer de plusieurs éléments en parallèle. Dans cette approche, la nature supracommunale de Clos – Donroux relève au moins de deux aspects principaux. Le premier est d'ordre institutionnel ou foncier, à savoir que la commune de Monthey possède, comme propriétaire foncier privé, des terrains à développer sur le territoire de sa voisine. Cette particularité se retrouve à Clos – Donroux depuis que la commune de Monthey, en 2008, a décidé l'achat de l'ensemble du secteur de la friche Giovanola, sans d'ailleurs, pour l'anecdote, semblé avoir envisagé une démarche conjointe avec sa voisine. Le second, sur lequel nous reviendrons plus bas, est d'ordre spatial, à savoir une partition du projet des deux côtés d'une frontière institutionnelle.

Or, pour le projet de Clos – Donroux, l'aspect premier, à savoir le double rôle de Monthey de commune territoriale et de propriétaire foncier, est totalement invisible. Le pilotage par Monthey, pour l'ensemble du secteur couvert par le futur PAD, c'est-à-dire aussi le tiers situé sur le territoire de la commune de Collombey-Muraz, ne semble pas être un thème ni l'avoir été. *De facto*, la situation est assez identique à celle qui découlerait d'une propriété du secteur par un unique propriétaire foncier privé et non par une collectivité. En effet, il est courant que le plan d'aménagement de détail soit directement piloté par le propriétaire foncier, avant que ce premier ne soit soumis à la collectivité pour acceptation et / ou adjonction, correction. Dans le cas de Clos – Donroux, la pratique est ainsi identique et l'élément particulier de l'identité du propriétaire foncier n'a pas été

thématisé. Le fait que le terrain appartienne à une collectivité ne change ainsi par directement la pratique. Si cet état de fait n'est pas incompréhensible, il produit pour autant un effet certain, celui de nier le premier aspect de la supracommunalité du projet. En conséquent, aucune structure de pilotage particulière n'est mise en place pour tenir compte de la particularité du double rôle de Monthey.

Cette situation pourrait représenter plusieurs risques. Le fait d'une posture à la fois de juge et partie pour la commune de Monthey n'est pas un risque très important, en cela que même si cela devait être avéré, il ne pourrait vraisemblablement être invoqué par un opposant – si tant est qu'il en existe – contre le projet de Clos – Donroux. Un second risque nous semble plus problématique, celui d'une personnification du projet par la seule commune de Monthey qui pourrait jouer en sa défaveur si des oppositions devaient se faire jour à Collombey-Muraz. L'ensemble de la capacité à mener la légalisation du projet en parallèle dans les deux communes dépendra, pour bonne part, de la confiance réciproque, notamment au sein des deux législatifs communaux impliqués. Une intégration trop tardive de la seconde commune dans le pilotage du projet pourrait au final jouer en défaveur d'une appropriation par Collombey-Muraz au fur et à mesure du processus, appropriation qui semble être indispensable pour mener à bien la légalisation aussi sur cette commune, sans pour autant que l'ensemble du projet préparé par Monthey ne soit remis en question. Sur le positionnement de la commune de Collombey-Muraz, nous revenons plus bas.

Enseignement n° 2, *La supracommunalité du projet n'est pas reconnue*

En continuation du premier enseignement, il est possible de constater qu'à l'instar du premier constituant de la supracommunalité, à savoir le double statut de la commune de Monthey, le second est lui aussi nié, tout du moins oublié. Cette négation ou cet oubli aboutit à une non-reconnaissance du statut supracommunal du projet de Clos – Donroux dans sa totalité et cet élément engendre possiblement des conséquences importantes. Le projet de renouvellement des friches industrielles de l'ancienne entreprise Giovanola chevauche allégrement la frontière institutionnelle qui sépare Monthey de Collombey-Muraz. Il la chevauche même de telle manière qu'il serait difficile, du propre aveu des acteurs, de prévoir une scission du projet en deux plans de quartier distincts, respectant la partition communale. Or, à l'analyse des modalités du pilotage du projet et des dispositions visant à sa légalisation, la supracommunalité de celui-ci n'est nulle part visible. Le projet est, comme nous l'avons vu, totalement intégré dans le fonctionnement classique de l'administration communale de Monthey et aucune disposition n'a été prise pour faire participer Collombey-Muraz à l'avancement du processus.

Cette absence d'intégration de Collombey-Muraz n'est pas nouvelle. Lorsque la commune de Monthey envisage l'achat de la friche et constitue pour cela une société anonyme, la commune de Collombey-Muraz n'entre pas au capital de cette dernière, alors qu'une partition au prorata de la surface sur le territoire de chaque commune aurait par exemple permis de tenir compte plus justement des forces en présence. Ensuite, pendant tout le processus de planification, la commune voisine n'est pas non plus partie prenante. Elle n'est pas présente lors de l'élaboration du cahier des charges pour l'étude du secteur, puis lors de l'élaboration du plan d'aménagement de détail. Surtout, aucun support de coordination n'est mis en place, qui soit *ad hoc*, pour suivre l'avancement du projet. Il en ressort aujourd'hui une faiblesse majeure, celle de n'avoir pu anticiper les modalités pratiques de la double procédure de légalisation à mener.

Au moment de l'analyse²⁶, aucune disposition n'a encore été prise avec la commune voisine pour gérer le processus parallèle de légalisation de l'affectation du sol. Ce qui est imaginé par les pilotes du dossier à Monthey est que le PAD ne soit pas partagé en deux, mais que chaque Conseil général l'adopte dans son ensemble. Aucune disposition n'a encore été prise non plus pour ce qui concerne la rédaction des préavis des conseils municipaux qui devraient logiquement être identiques ou pour l'examen de ceux-ci par les commissions compétentes des deux législatifs. L'adoption de l'ensemble du PAD par les deux conseils généraux semble difficile, tant elle ouvrirait à une insécurité du droit. En effet, il n'est pas dans les attributions légales d'un élu communal de Monthey de légaliser un projet sur la commune voisine et inversement. Le règlement du PAD étant unique et ses dispositions génériques pour l'ensemble du secteur, l'adoption en parallèle pourrait ne pas poser de problème juridique, pour autant qu'aucun amendement ne soit déposé par l'un des deux conseils et, après le vote positif des deux, qu'aucun recours ne soit déposé. Ces modalités pratiques de la légalisation du projet touchent là aux difficultés majeures d'un projet supracommunal, à savoir que, ni les instruments de la planification, ni les procédures de légalisation ne sont pensés pour opérer par-dessus les frontières communales. A ce jour, ces impératifs n'ont pas été intégrés dans la conduite du projet et il nous semble que c'est l'ensemble de la nature supracommunale du projet qui est, soit nié, soit tout au moins évacué. Une telle négation, ou pour le moins un tel oubli, est compréhensible en l'état. La conduite du projet est plus aisée en tant que projet « classique » d'urbanisation. Un seul pilote est à la barre et une procédure habituelle peut être menée. De l'aveu des acteurs, peu d'efforts ont été mis dans la collaboration intercommunale, parce qu'aucun besoin spécifique n'a été ressenti par rapport à ce point précis. Le choix cependant d'une facilitation à court terme de la conduite du projet pourrait aboutir à une complexification de celle-ci lorsque la nature supracommunale du projet sera devenue indépassable. Il y aura lieu alors de mettre en place une gouvernance régionale pour finaliser le projet ou, inversement, pour couper dans les fondements de sa nature supracommunale, soit en partageant le projet en deux parties distinctes, ce qui, pour des raisons de répartitions spatiales, est évalué comme difficile par les acteurs, soit en corrigeant le tracé de la frontière. Cette dernière variante n'est pas un tabou et a fait l'objet de discussion à l'interne de la commune de Monthey, sans suite pour l'instant.

Enseignement n° 3, Le rôle de l'instance d'agglomération est pour l'heure anecdotique

Force est de constater, à la lecture des dispositions de pilotage effectivement à l'œuvre pour concrétiser le projet de Clos – Donroux, que l'agglomération n'est ni une échelle, ni une instance qui existe. Le rôle jusqu'à présent de l'administration et de la compétence technique de Chablais Agglo est totalement anecdotique. Cela tient pour une part au fonctionnement même de cette instance d'agglomération qui ne possède pas de réelle force de travail en matière d'aménagement du territoire et ne peut véritablement offrir ni un pilotage régional concret, ni un accompagnement effectif à un pilotage communal. Cela tient aussi, du côté de l'agglomération, à un focus plus important donné aux questions de mobilité par rapport aux questions d'urbanisme et donc une présence nettement plus significative dans les projets régionaux de mobilité.

L'instance d'agglomération n'est pas une interlocutrice ou une aide pertinente pour la commune aussi parce que cette dernière n'en a, jusqu'à présent, pas ressenti le besoin. De manière imagée, nous pourrions dire que le pilotage effectivement à l'œuvre pour concrétiser Clos – Donroux est un pilotage par beau temps. Les partenaires font confiance et laissent faire, la supracommunalité de projet n'engendre aucun blocage, l'instance d'agglomération se montre peu présente, tout concorde à garantir à la commune une autonomie élevée. Cette pratique de l'autonomie élevée est d'ailleurs elle-même justifiée par les faits. Le pilotage mis en œuvre par Monthey est le pilotage optimal, en

²⁶ C'est-à-dire pour Clos – Donroux l'ensemble du printemps 2016.

cela qu'il représente le ratio le plus efficient entre les efforts à déployer au niveau de l'intercommunal et pour la conduite « classique » du projet et les résultats attendus. N'ayant aucune demande en matière d'intercommunal le fait de ne dépenser aucun effort représente la pratique la plus rationnelle.

Il y aurait lieu de plus d'investiguer si, globalement, l'instance d'agglomération manque de crédibilité. Deux éléments pourraient participer à cet état de fait, un élément institutionnel et un élément spatial. Le premier élément, qui ne nous a été qu'indirectement signalé par les acteurs, tient au manque de résultats de l'agglomération jusqu'à présent en matière de recherche de subventionnements fédéraux. Pour l'heure, le premier projet d'agglomération, directement déposé en deuxième génération, n'a rapporté aucun subventionnement fédéral, alors que des coûts ont été investis pour lancer le projet et que l'agglomération s'est engagée, par le dépôt de son projet d'agglomération, à réaliser seule, si elle ne devait pas obtenir de financement fédéral, les mesures qu'elles proposaient au subventionnement. Un succès au niveau fédéral aurait probablement permis d'accroître grandement le prestige de cette instance auprès des autres acteurs. Tel n'a pas été le cas. L'autre élément, plus évident, tient à des considérations spatiales. La continuité morphologique et l'intégrité fonctionnelle de l'agglomération du Chablais ne sont pas évidentes à première vue. Sur le papier, les différentes composantes de l'agglomération forment bien autant de partenaires partageant un destin commun, celui d'une plaine concentrant toutes les voies des flux aussi bien routiers, qu'autoroutiers, ferroviaires, fluviaux, ou énergétiques entre la métropole lémanique d'une part, et les Alpes d'autre part, de même qu'une forte pression démographique comme il s'en exprime sur les marges des espaces métropolitains dynamiques qui rejettent à leurs franges une demande exponentielle pour du logement abordable et des activités secondaires inacceptables aux centres. Pourtant, sur le terrain, le lien morphologique entre les différents espaces urbanisés n'est pas directement visible, plusieurs kilomètres séparent parfois les fronts urbanisés des différents pôles constituant l'agglomération. Celle-ci aussi ne bénéficie pas d'une hiérarchisation classique en matière d'agglomération urbaine, celle d'un emboîtement du plus dense au plus étalé, organisé autour d'une ville-centre, puis de ses couronnes suburbaines et périurbaines. L'agglomération du Chablais au contraire s'organise autour de plusieurs pôles égaux et plus ou moins équivalents, sans centre géographique ou centre politique légitime. Ces deux considérations, financière ou institutionnelle d'une part, morphologique d'autre part, concourent à ne pas faire de l'agglomération un acteur qui compte.

Pour la conduite d'un projet d'urbanisation supracommunale, ce contexte institutionnel et ces forces en présence interdisent donc le recours à un acteur régional qui pourrait arbitrer en cas de difficulté. En effet, l'arbitrage ne peut être réellement opératif que si les acteurs considèrent l'arbitre comme légitime. En l'état, les conditions cadres ne sont pas en place à Monthey et à Collombey-Muraz. Cette présence de l'agglomération, même si elle est faible, occupe la place que pourraient prendre d'autres instruments coordinateurs, comme un plan directeur intercommunal, prévu par le cadre légal valaisan et liant pour les collectivités. La faiblesse de l'instance régionale d'agglomération comporte donc des conséquences tant au niveau des acteurs que des instruments à disposition.

Enseignement n° 4, Le fonctionnement actuel du pilotage repose sur des personnes plutôt que sur une organisation de projet résiliente

A l'analyse du pilotage à l'œuvre du projet d'urbanisation supracommunale à Clos – Donroux, il se dégage l'impression que le fonctionnement actuel repose d'abord sur un accord – tacite ou non – des acteurs, plutôt que sur une organisation performante. Cette situation rend le fonctionnement actuellement extrêmement dépendant des personnes et donc peu résilient. L'absence totale de coordination supracommunale ne semble pas reposer sur un consensus négocié entre les acteurs – politiques ou techniques – des deux communes, mais sur un état de fait qui se trouve n'avoir été remis en question, ce qui peut être interprété comme un accord tacite. Une modification des acteurs

communaux, particulièrement du côté de Collombey-Muraz, pourrait donc remettre ouvertement en question le pilotage opéré jusqu'alors et exiger des remaniements importants de celui-ci.

L'intégration au sein du fonctionnement normal de l'administration communale de Monthey et le rôle de leader de cette dernière ne reposent pas sur un accord formel de la seconde commune. Collombey-Muraz est informée de l'avancement du projet et de l'élaboration du plan d'aménagement de détail qui légalisera aussi les 25'000 mètres carrés, mais n'y participe pas. Le projet étant partitionné en plusieurs phases pour la réalisation, la première phase appelée à se développer sera pourtant la partie nord sur le territoire de Collombey-Muraz, cela pour des raisons d'accessibilité au site, mais aussi de transferts des entreprises actuellement installées dans les bâtiments existants dans la partie sud et appelés à être détruits.

Les rapports avec Collombey-Muraz sont même plutôt abruptes comme en témoigne l'échange au Conseil général de cette dernière commune en mars 2014. Les services de Gessimo, propriétaire du site, et de la commune, dont l'architecte de ville en charge de la planification, se sont en effet déplacés en séance ordinaire du Conseil général de Collombey-Muraz pour présenter l'avancement du projet, son historique et les orientations stratégiques retenues pour son développement. La question de l'absence de participation de Collombey-Muraz au pilotage du secteur est assez rapidement évoquée par un conseiller général. Le représentant de Gessimo répond que la commune de Monthey est d'abord propriétaire foncier et que c'est sous cette casquette qu'elle pilote seule le projet, comme le ferait n'importe quel propriétaire foncier privé pour un projet de plan d'aménagement de détail. Il conclut que si la commune de Collombey-Muraz veut participer, elle est la bienvenue, mais qu'il lui sera alors facturé un tiers des coûts. L'intervention clôt le débat sans qu'il ne soit véritablement né.

Ces différents enseignements sectoriels nous amènent à un enseignement général pour le cas de Clos – Donroux, déjà exprimé plus haut, étant que le statut même de supracommunalité du projet est évacué. Pour que le projet avance, il est traité comme un projet « classique » d'urbanisation le serait, c'est-à-dire sans tenir compte des impératifs propres à sa nature supracommunale. Cette façon de faire ne peut être durable en cela qu'une procédure qui n'est pas classique devrait tôt ou tard être menée pour légaliser l'affectation du sol. Il y aura lieu alors, soit d'affronter les difficultés particulières de ce doublement des démarches en instaurant une coopération renforcée entre les deux communes, soit de trancher dans le statut de supracommunalité du projet.

4. ENSEIGNEMENTS D'AUTRES TERRAINS SUISSES

En plus des cas d'étude issus des agglomérations valaisannes, la recherche a investigué la concrétisation de la planification territoriale intercommunale dans les cas d'agglomérations vaudoises et fribourgeoises. Le présent chapitre en présente une courte synthèse ainsi que les enseignements principaux obtenus des terrains.

Dans l'agglomération fribourgeoise, le cas de Bertigny-Ouest est un cas d'espèce en matière d'interpénétration des problématiques liées aux frontières et aux compétences des territoires institutionnels dans la planification d'un projet d'urbanisation. En effet, si le périmètre du projet est entièrement contenu sur le territoire de la commune fribourgeoise de Villars-sur-Glâne, celui-là voisine la commune de Givisiez. D'autre part, l'accès pour le site dépend partiellement de la commune voisine de Fribourg, commune qui se retrouve surtout, via le prisme particulier de son institution bourgeoise, unique propriétaire foncier du secteur. Cette situation particulière, d'une possession indirecte d'une commune sur le territoire de sa voisine, offre un intérêt supplémentaire au cas d'étude. En matière d'accès, la réalisation de nouvelles infrastructures de liaison avec l'autoroute rajoute de plus l'acteur Confédération dans les institutions directement concernées par la réalisation de Bertigny-Ouest. Enfin, en matière de gouvernance régionale, le cas d'étude offre deux particularités qui en renforcent l'unicité. Premièrement, le Canton de Fribourg s'est récemment octroyé, via sa propre planification directrice, des prérogatives en matière de pilotage du site, ce qui est une rareté dans un contexte reconnaissant par ailleurs une délimitation stricte des compétences respectives des niveaux institutionnels. Secondement, l'agglomération de Fribourg est devenue depuis 2008 le laboratoire de la gouvernance régionale la plus intégrée de Suisse. L'institution d'une Agglomération constituée complexifie les relations entre les niveaux institutionnels, tout en délimitant à la fois le support et le cadre sur lequel, et dans lequel, les relations d'intercommunalités peuvent se développer.

Dans l'agglomération lausannoise, le cas de Malley rend possible l'étude d'un cas rare à l'échelle suisse, de par son ampleur et l'imbrication des territoires institutionnels qui le fractionnent. Malley est aussi un cas d'exception pour l'impact qu'il peut représenter comme potentiel d'augmentation démographique pour les communes qui le développent, qui sont, tant pour Renens que pour Prilly, des communes moyennes d'agglomération. Le développement d'un quartier dense et mixte sur le site de Malley incarne d'ailleurs peut-être spécialement bien les visées de la politique fédérale des agglomérations. Malley est aussi exceptionnel par le contexte institutionnel dans lequel il s'insère. En effet, l'Ouest lausannois est depuis 2000 un des laboratoires les plus abouti dans la voie de la collaboration intercommunale en matière de développement territorial. Pour qui s'intéresse aux évolutions d'une gouvernance régionale, cette portion de territoire d'agglomération, fragmentée entre une petite dizaine d'autorités territoriales est donc un terrain d'investigation exceptionnel.

L'application à ces terrains cantonaux d'un cadre méthodologique précis a permis de mettre en lumière un certain nombre d'enseignements généraux. Ils sont présentés ci-dessous de manière synthétique.

4.1 BERTIGNY-UEST, LES ENSEIGNEMENTS D'UN TERRAIN FRIBOURGEOIS

Enseignement n° 1, *La tension entre local et régional fait opérer des mouvements constants dans la conduite du projet*

Un mouvement graduel s'opère de la Commune vers le Canton, sous la tension constante entre l'échelle locale et l'échelle régionale. Ce mouvement à l'œuvre n'est pas linéaire et ne semble pas forcément répondre à une volonté d'acteurs clairement identifiés. Il se constitue d'un aller-retour du leadership entre les deux niveaux institutionnels pendant la douzaine d'années analysées. La tension entre le local et le régional n'est pas le seul fait de la rivalité pour un leadership entre la Commune ou les Communes d'une part et le Canton d'autre part, mais aussi avec la toute jeune Agglomération, institution ayant reçu, *de jure*, la prérogative de l'aménagement du territoire dans sa portée régionale et qui a donc comme mission à la fois la définition stratégique de l'aménagement sur l'ensemble de l'agglomération urbaine, mais aussi la coordination entre les différents membres. Nous parvenons à reconstituer plusieurs stades dans la conduite du projet. Ces stades progressifs sont à lire comme autant de moments d'une lutte toujours renouvelée entre les échelles locales et régionales. Une tension interfère très fortement dans le portage et la concrétisation d'un projet d'urbanisation supracommunal. Le manque de pratique quant au portage d'un projet de ce type, de par l'absence d'une tradition bien établie de répartition des prérogatives entre Commune et Canton, exacerbe encore plus cette tension entre les échelles. Une telle tension n'est certainement pas générée par les spécificités du projet lui-même, mais bien par sa nature à la fois inédite et par son statut à cheval sur les limites institutionnelles « classiques ». Cette tension, si elle doit se résoudre par un passage des prérogatives de l'aménagement du territoire de la Commune vers le Canton, représente un risque pour l'autonomie communale à terme.

Enseignement n° 2, *L'identité du propriétaire foncier a un effet indirect sur la conduite du projet*

Le fait que les terrains de Bertigny-Ouest soient entièrement en mains publiques n'est quasiment jamais thématiqué par les acteurs et cet état de fait pourrait presque être oublié au cours de l'analyse. Le propriétaire foncier étant une collectivité publique, il n'a pas pour ambition première la promotion de ses terrains. Il n'a pas non plus un besoin impératif de vendre, ni forcément une volonté claire de se séparer d'un bien qu'il peut considérer comme son patrimoine au regard de l'ancienneté de sa possession. La Bourgeoisie de Fribourg, en vendant les terrains de Bertigny-Ouest, est mise sous une certaine pression par les autres collectivités publiques qui pilotent le projet, dont particulièrement le Canton. En effet, Bertigny-Ouest devant être un secteur clef pour le développement économique du centre cantonal, le secteur devra aussi incarner l'ambition de l'exécutif cantonal en matière de sélection d'entreprises « à haute valeur ajoutée ». La Bourgeoisie s'est engagée tacitement à céder les terrains à un prix nettement plus bas que celui du marché. Or, cela peut aussi *a contrario* se révéler être une difficulté supplémentaire pour la concrétisation du projet, plutôt qu'un atout, tout du moins pendant la phase de planification. Cette situation n'est pas une situation gagnante pour le propriétaire foncier, ce qui pourrait expliquer sinon sa réticence, tout au moins son relatif retrait, par rapport à la conduite du projet. Or, un propriétaire foncier plus actif aurait été à même de jouer à jeu égal avec la commune et avec le Canton et aurait pu jouer à la fois un rôle de coordinateur et de tampon entre les deux niveaux institutionnels. Pour Bertigny-Ouest, le fait d'avoir un terrain en mains publiques n'est donc pas un avantage net comme il aurait pu être imaginé intuitivement. Il s'agit même peut-être au contraire d'une source supplémentaire de difficulté.

Enseignement n° 3, *La supracommunalité du projet n'est pas assumée et cela pèse sur son pilotage*

Projet communal, projet à portée régionale, projet d'importance cantonale, la tension entre les échelles est constamment présente pour essayer de définir ce qu'est Bertigny-Ouest. Par contre, il n'y a étrangement pas de réflexion sur la nature elle-même de ce projet d'urbanisation, en cela que le fait qu'il soit intrinsèquement supracommunal n'est jamais thématiqué. Or, le fait de nier la

supracommunalité du projet joue indéniablement contre sa concrétisation. Mettre sur pied une coordination supracommunale, impliquant notamment un organigramme clair des différentes prérogatives des acteurs et qui permettrait de faciliter sa concrétisation, reviendrait évidemment à reconnaître son caractère supracommunal. Dès lors, la conduite et le pilotage du projet sont gardés dans le fonctionnement « classique » communal. Cet enseignement n° 3 démontre en l'état que des considérations politiques peuvent expliquer le fait que les collectivités ne mettent pas sur pied l'ensemble des démarches facilitant la concrétisation d'un projet d'urbanisation.

Enseignement n° 4, Le rapport que les acteurs entretiennent au local contraint l'ensemble du processus de concrétisation du projet d'urbanisation supracommunal

L'examen attentif de la conduite du projet nous ramène invariablement à des postures des acteurs influencés par leur rapport – ce que nous pourrions presque appeler leur système de croyance relatif – au local. En étudiant le type de gouvernance, nous avons constaté que l'approche *Public Choice* était celui prévalant à l'échelle du projet. Villars-sur-Glâne possède objectivement les caractéristiques d'une commune *Public Choice* : le taux d'imposition y est plus bas que dans la commune – centre voisine, les charges de centralité y sont moins fortes, la politique y est peut-être globalement plus conciliante avec les personnes morales et le tissu urbanistique plus vert et moins dense lui confère, jusqu'à un certain point, une touche de commune privilégiée. La partition assez classique entre une commune – centre à la fiscalité plus lourde et une couronne verte pose les bases d'une mésentente sur le fond, un soutien à une approche réformiste dans la commune-centre, via l'appel à l'émergence d'un Gargantua et une posture *Public Choice* dans la périphérie. Une particularité très intéressante est cependant à relever : le clivage entre ces deux types de commune ne se fait pas au niveau de la couleur politique. C'est bien au contraire la valeur conférée au local et à son gouvernement, en l'état la valeur conférée à la commune et à l'autonomie d'action de son exécutif, qui crée la distinction entre les deux types d'acteurs communaux. Ce sont ces rapports au local qui indirectement empêchent la reconnaissance du caractère supracommunal du projet de Bertigny-Ouest, comme vu dans l'enseignement précédent. Nous pouvons donc en complément former l'enseignement suivant : l'antagonisme entre deux communes attribuant des valeurs différentes au local n'est pas surmontable pour conduire ensemble un projet d'urbanisation supracommunal. La coordination en effet ne se déroule pas entre égaux.

Enseignement n° 5, Le rapport que les acteurs entretiennent au local contraint l'ensemble du processus de coordination régionale

Nous avons déroulé le processus décisionnel visant à la concrétisation du cas de Bertigny-Ouest, en mettant en lumière l'emboîtement des décisions et des actions individuelles des acteurs. Or, au milieu de cet enchaînement multi-acteurs, parmi ces supports et ces gremien, l'Agglomération est la grande absente. Son absence résonne d'autant plus dans l'ensemble des étapes du processus que, tant la loi, que le vote des citoyens, que sa propre organisation interne donnent à cette entité nouvelle la prérogative stratégique de l'aménagement du territoire régional. Des raisons internes à l'Agglomération sont probablement à chercher pour expliquer cet état de fait. Le noyautage de son exécutif par les volontés politiques communales, sa nouveauté sur la scène institutionnelle où un partage historique des compétences prévaut entre les niveaux institutionnels, un service technique propre démuné face aux rétentions des compétences techniques par les communes dans leurs propres administrations sont autant d'explications. Nous devons aussi, pour expliquer la situation présente lire les rapports entre les communes et l'Agglomération au prisme des rapports que les acteurs entretiennent au local. Tout comme la fusion avec Fribourg, une intégration trop poussée dans l'Agglomération marquerait objectivement une perte d'autonomie pour Villars-sur-Glâne. La participation à l'Agglomération peut être aussi comprise comme un service minimal en faveur de la coordination régionale, pour autant que cette participation ne remette pas en cause des acquis. L'absence de l'Agglomération trouve plutôt écho dans la posture des acteurs communaux à défendre l'autonomie communale. Nous tirons de la situation spécifique à l'agglomération fribourgeoise

l'enseignement suivant : l'institutionnalisation d'un corps régional de coordination ne peut favoriser la concrétisation d'un projet d'urbanisation supracommunal si celle-ci représente un danger pour l'autonomie communale et si la Commune, par quelques moyens que ce soit, dispose de la possibilité de s'y opposer dans les faits. La faiblesse structurelle de l'Agglomération, avec un pilotage par des élus communaux, sape toute capacité de coercition de cette instance envers les communes.

4.2 MALLEY, LES ENSEIGNEMENTS D'UN TERRAIN VAUDOIS

Enseignement n° 1, *Les frontières sont plus faciles à déplacer qu'elles ne sont à dépasser*

Tous projet supracommunal implique au moins deux territoires institutionnels, c'est d'ailleurs l'élément constituant de sa nature particulière. Pour Malley, il n'est pas anecdotique de poser la question du nombre effectif de territoires institutionnels impliqués. En 2012 le projet de Malley implique trois territoires institutionnels différents, celui de Renens, celui de Prilly et celui de Lausanne. Le projet porté par le Schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) fait de Malley un projet supracommunal sur trois territoires institutionnels. Les trois portions de territoires y sont traitées comme un tout homogène. A l'automne 2015, le projet de Malley n'implique « plus que » deux territoires institutionnels, celui de Renens et celui de Prilly. Lausanne a été éjecté du processus comme autorité planificatrice et garde uniquement son second rôle de propriétaire foncier. La réduction à deux a un double objectif simplificateur : le nombre de territoires institutionnels se réduit et donc la complexité des relations et la double nature de Lausanne est supprimée. C'est par la correction des limites que l'on opère pour cette double simplification. Ne voulant modifier le SDIM, on crée un nouveau périmètre et invente un nouveau concept, celui d'un « périmètre SDIM opérationnel », par opposition au « périmètre SDIM » qui suit exactement la ligne du périmètre du SDIM à l'exception de l'ensemble du secteur sur territoire lausannois et une petite partie de Prilly. Déplacer la frontière, ici du périmètre d'un instrument planificateur, permet de « décomplexifier » la mise en œuvre d'un projet supracommunal comme Malley. Une modification de la frontière institutionnelle est aussi en cours sur le secteur. Ce changement – mineur – des frontières communales, même s'il ne règle pas l'ensemble de la thématique supracommunale, peut être considéré de même comme une simplification de l'emboîtement des deux frontières communales. Quoi qu'il en soit, cette modification dénote une certaine latitude des frontières communales à être déplacées, cette latitude pouvant être utilisée pour régler une partie des problèmes inhérents à un projet supracommunal.

Enseignement n° 2, *L'intransigeance des instruments modifie l'ambition politique*

Les instruments à Malley donnent des enseignements intéressants. Retracer l'historique du schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) laisserait plutôt penser à une intransigeance des instruments, c'est-à-dire une malléabilité limitée. Force en effet est de constater, rétrospectivement, que le principal instrument planificateur pour Malley, travaillé pendant des années, n'a jamais été livré. La volonté de doter Malley d'un plan directeur localisé (PDL) intercommunal est sur le devant de la scène au moins depuis 2006. Un travail d'élaboration important est réalisé jusqu'en 2010. Or, la procédure d'adoption du plan directeur localisé intercommunal ne sera jamais lancée et à cet instrument est substitué un schéma directeur intercommunal, le SDIM.

Le passage d'un instrument planificateur créé par la législation vaudoise²⁷, liant les autorités entre elles, à un instrument souple n'ayant pas de bases légales est en fait la réponse à une incapacité des communes à surmonter les difficultés institutionnelles inhérentes à Malley. Suivant la répartition des

²⁷ Le plan directeur localisé est régi par le chapitre III, section II de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 et des articles de son règlement d'application.

compétences entre les corps en droit vaudois, l'adoption du plan directeur localisé intercommunal revenait aux trois législatifs de Renens, Prilly et Lausanne. Or, la difficulté principale résidait bien dans le passage devant les législatifs et singulièrement du côté de Lausanne. L'invention d'un schéma directeur intercommunal permettait de décider soi-même de la procédure d'adoption à suivre. Ce fut donc une adoption par les seuls exécutifs qui fut retenue. Ce changement majeur n'est pas sans conséquences pourtant pour la conduite même de Malley. Le nouvel instrument ne jouit ni de l'ancrage ni de la reconnaissance dont un plan directeur localisé aurait bénéficié. Au niveau de l'ancrage, les législatifs ne l'ont pas adopté. Le processus législatif autour du plan directeur localisé aurait permis à la fois de faire valider formellement un premier pas, encore général et d'intention, avant celui beaucoup plus explicite du plan de quartier. A côté de cette lacune d'enracinement dans les communes du SDIM, que les acteurs identifient comme problématique en 2015 au moment de passer réellement à l'opérationnel, s'ajoute un problème de contenu. En effet, les éléments expurgés du plan directeur localisé doivent être maintenant réglés et désormais par voie de conventions, notamment pour tout ce qui touche aux éléments complexes de compensations financières pour les infrastructures publiques. Toute limitée que soit la valeur de preuve de la substitution du plan directeur localisé par un schéma directeur, il est possible de considérer qu'à Malley, les instruments durs exigent un traitement dur, c'est-à-dire une procédure complète en accord avec la répartition institutionnelle des différentes prérogatives. Une approche souple dudit instrument ne permet pas de bénéficier des acquis qu'il confère lorsqu'il est utilisé de manière « classique ». La substitution à Malley a eu un impact relativement négatif sur la capacité des acteurs à conduire la mise en œuvre effective et, au final, cet épisode témoigne plus d'un amoindrissement de l'ambition politique.

Enseignement n° 3, *Un mouvement graduel opère vers la consolidation de l'Ouest, mais en trompe-l'œil*

Depuis une décennie et demie, l'Ouest lausannois a expérimenté une voie moyenne, entre les tentatives – souvent infructueuses – de fusions régionales et le laisser-faire. Un mouvement est en cours depuis 15 ans dans l'Ouest lausannois qui tend vers une consolidation progressive. Il est ainsi possible de lire les 15 ans écoulés comme l'expression d'un enchaînement successif de différentes étapes de consolidation, agissant sous un double objectif, d'émancipation extérieure et de consolidation intérieure. Mais ce mouvement de consolidation s'exprime peut-être en trompe-l'œil. Si véritablement l'Ouest lausannois est un laboratoire du « vivre ensemble » régional alors des résultats doivent être visibles sur le terrain. Vivre ensemble est aussi un apprentissage. Il y a lieu de constater tout d'abord que le thème de la fusion de communes a non seulement été totalement évacué, mais qu'un consensus généralisé semble s'être installé pour éviter le sujet. Tout autant que l'observation de la vie parlementaire locale, les interviews d'acteurs convergent vers cette constatation : l'Ouest lausannois a rajouté un niveau nouveau ces quinze dernières années, celui de l'intérêt régional et les acteurs ont adhéré à celui-ci. Pour autant, cette adhésion ne doit pas cacher une autre réalité que le niveau a créé des prérogatives nouvelles et n'en a pas enlevé aux communes ; l'attachement au niveau communal est donc indépendant de celui au niveau régional. L'attachement au local est donc indépendant de l'apprentissage du « vivre ensemble » nécessaire pour la définition d'un développement régional concerté. En d'autres termes, cela revient à dire que le laboratoire de l'Ouest lausannois n'a aucunement entamé l'attachement en l'autonomie communale. C'est lorsque s'exercent des tentatives de dépassement de cette autonomie communale que cette réalité se manifeste à nouveau.

Le mouvement graduel vers la consolidation ne sert pas la constitution d'une ambition régionale. Nous postulons autre chose, celui d'un mouvement en trompe-l'œil. L'ensemble serait une mesure pour garantir sous d'autres aspects, l'autonomie communale et traduirait d'abord la force d'un attachement au local. La fusion des territoires institutionnels de l'Ouest lausannois, c'est-à-dire l'atteinte la plus franche et la plus irrémédiable à l'autonomie du local, est plus loin de la réalité politique de l'Ouest en 2015 qu'elle ne pouvait l'être au tournant du siècle. Les étapes de

consolidation d'un échelon régional en ont en fait éloigné la menace. Si les communes avaient tenté de préserver leur autonomie coûte que coûte, elles n'auraient pu agir plus finement face, à la fois, aux exigences du Canton et à une réalité territoriale qui n'était plus tenable à terme. L'autonomie a été maintenue, probablement même a-t-elle été solidifiée, les exigences du Canton et de la réalité du terrain ont été intégrées comme nouvelles règles du jeu, mais la partie ne s'est pas arrêtée pour autant. Nous postulons ainsi que l'Ouest lausannois est ainsi le laboratoire du maintien de l'autonomie communale et de la prévalence du local face à un contexte en évolution.

Enseignement n° 4, *La commune possède – encore et toujours – les meilleures cartes du jeu*

L'ensemble des réflexions que nous avons rapporté sur les notions de gouvernance met particulièrement bien en lumière le réseau de tensions qui agit autour des échelles en présence. Or, les données empiriques confirment que la commune reste, dans cette tension entre le local et le supracommunal, le concurrent possédant les meilleures cartes du jeu. L'ensemble des enseignements que nous avons pu dresser atteste de différents épisodes d'un mouvement de fond allant vers un retour « normal » au pilotage communal. Nous concluons ainsi que même dans le cas d'une pratique longue de l'intercommunal comme celle de Malley, la commune possède les meilleures cartes du jeu.

5. CE QUE LES TERRAINS NOUS APPRENNENT DE LA CONCRÉTISATION DE LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

Les enseignements suivants découlent de la comparaison des enseignements empiriques issus des trois contextes cantonaux différents.

5.1 L'INSTABILITÉ DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE PROFITE AUX PARTISANS DU LOCAL

Le premier enseignement est en fait constitué de deux enseignements complémentaires. Il y a lieu tout d'abord de constater la nature instable de la coopération régionale mise en place pour le pilotage du processus de concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux que nous avons analysés, voire plus largement, de la gouvernance régionale opérant sur le terrain. Secondement, il est à relever que cette instabilité fait le lit d'une tension constante entre le local et le régional et que, sur ce terrain mouvant, les partisans du local disposent des meilleures armes.

La Suisse ne possède pas une tradition de collaboration inter-municipale en matière de développement territorial. Partant d'une feuille blanche, la gouvernance régionale à construire pouvait prendre plusieurs formes, d'autant que ni le cadre légal – à l'exception partielle de Fribourg – ni la politique fédérale des agglomérations ne fournissent véritablement de guide ou de manuel à l'usage de la coopération intra-régionale. Ce double manque, celui de savoir-faire et celui du cadrage légal, libère l'espace pour un champ de bataille entre les intérêts du local et ceux du régional. Dans les faits, si aucune réforme de l'architecture institutionnelle n'a véritablement été menée en Suisse, les communes y ont pourtant développé un véritable savoir-faire en matière de collaboration pour la délivrance de certains biens et services publics. Cette collaboration pragmatique s'est étendue à un grand nombre de tâches municipales, de la gestion de l'épuration de l'eau à son adduction, de la sécurité publique à la politique sociale, en passant par l'éducation ou la gestion des déchets, pour n'en citer qu'une petite partie. De plus, cette collaboration a pris différentes formes, conventionnelle, contractuelle, sanctionnées par la création d'une entente, création d'une association intercommunale, à but unique ou à but multiple. Or, toutes ces collaborations sont d'abord de nature fonctionnelle et se réalisent de manière opportuniste. Pour autant, tout comme nous le proposons pour le cas de Malley, la tradition de coopération inter-municipale, au contraire d'un affaiblissement progressif de l'autonomie communale, pourrait être lue comme l'acclimatation des communes à une évolution du contexte global dans lequel elles évoluent, afin de préserver leur autonomie. La culture de la collaboration inter-municipale en Suisse a donc plutôt créé une réalité conforme à ce que Park (1997) voyait sur le terrain américain. Ayant investigué les formes de la collaboration entre les gouvernements locaux dans 186 aires métropolitaines à travers les Etats-Unis, il concluait en effet que ces premiers sont tout à la fois coopérateurs et concurrents. Il concluait qu'il n'y a pas de paradoxe à être en même temps coopérateur et concurrent, mais que ces deux postures s'exercent en parallèle sur des biens et services publics différents avec des tendances claires. Ainsi, si sur les thèmes sociaux ou de l'éducation, les gouvernements locaux agissent globalement en coopérant, sur les questions relatives au développement, ceux-ci agissent plutôt comme concurrents.

L'instabilité de la coopération intercommunale, que nous percevons dans les modifications des formes et des modalités de la gouvernance régionale sur les terrains de notre recherche, s'exprime

donc dans un contexte spécifique où la tradition de collaboration intercommunale en Suisse – à l'exclusion du développement territorial – a plutôt produit des consolidations fonctionnelles opportunistes préservant l'autonomie communale et dans un domaine spécifique – le développement territorial – où les relations inter-municipales s'expriment plutôt sous forme de concurrence. Ce cadre est celui dans lequel évoluent les communes de nos contextes fribourgeois, vaudois ou valaisans. Sous quelques formes que s'exprime le champ de tension entre les intérêts différents du local et du régional, le rapport de force partout semble inéquitable. Lorsqu'il veut agir, le régional n'a ni le savoir-faire ni les ressources pour prendre le leadership de la concrétisation ; cela est vrai pour le Canton à Fribourg. L'intercommunal pour sa part est noyauté par les localistes et sa capacité d'action est réduite à néant, que ce soit dans les structures intercommunales de l'Ouest lausannois ou dans l'Agglomération fribourgeoise. Dans les cas valaisans, ni le régional ni l'intercommunal ne font entendre leurs voix.

5.2 LA COLLABORATION TROP FAIBLE NE SUFFIT PAS À LA CONCRÉTISATION DES PROJETS D'URBANISATION SUPRACOMMUNAUX

De l'analyse de nos résultats, il peut être constaté que s'il n'est pas possible d'affirmer en l'état que la collaboration la plus dure est la plus efficace, la collaboration trop faible n'est quant à elle pas à même de garantir la conduite d'un projet supracommunal. La conduite de Malley et de Bertigny-Ouest, de même que dans les cas valaisans, se caractérise par une certaine « souplesse » si l'on tente de les inscrire sur un gradient cher au *New Regionalism*. Il est, par exemple, évident qu'à Bertigny-Ouest le projet ne bénéficie pas des conditions cadres que pourrait lui offrir une des coopérations les plus dures de Suisse au niveau régional. Un découpage entre les niveaux local et intercommunal a en effet été opéré. Dans un contexte totalement différent, le résultat émergeant pour la conduite d'un projet comme Clos – Donroux ressemble au cas fribourgeois.

Or, un enseignement sectoriel a été partout formalisé après l'étude des différents cas : la nature supracommunale du projet est niée et pour que le projet soit concrétisé, ce sont les éléments constitutifs de cette nature qui sont un à un amoindris. Pour être concrétisé, le projet d'urbanisation supracommunal est vidé d'une part de sa substance régionale. Cet enseignement sectoriel vérifié partout amène à un enseignement plus général : la forme de collaboration mise en place pour la conduite de ces projets supracommunaux n'a pas suffi à « protéger » la nature supracommunale de ceux-ci. Sans contre-pouvoir fort, les partisans du local peuvent à loisir ramener la conduite du projet dans le giron local, quand bien même cela impliquerait de réduire sa portée supracommunale.

5.3 LA FUSION DES COMMUNES EST UN ÉPOUVANTAIL POUR LA COOPÉRATION RÉGIONALE

Que ce soit pour Fribourg ou pour l'Ouest lausannois, les deux régions se trouvent probablement plus loin aujourd'hui d'une fusion des communes, que lors du lancement de la coopération régionale. Dans l'Ouest lausannois, la question de la fusion a été transformée en ce qui semble bien être un tabou. Le thème n'est plus jamais questionné ouvertement et, lorsqu'un acteur oublie cet état de fait et agite à nouveau le spectre d'une discussion désagréable sur le sujet, les différents acteurs se mettent d'accord pour l'ignorer superbement.

L'agglomération fribourgeoise, de manière tout à fait différente, fait face à un débat constant autour du thème de la fusion de communes pendant la décennie écoulée. Ce débat est d'ailleurs

polymorphe, mais semble revêtir au moins deux caractéristiques : devoir être inépuisable et ne devoir jamais aboutir à une fusion concrète.

La fusion de communes fonctionne comme un épouvantail. Elle est l'ultime dénouement où l'autonomie communale se délite au point de disparaître totalement. Or, cette peur peut être lue comme un moteur pour les acteurs attachés à l'autonomie de la commune. Cette clef de lecture appliquée uniformément à deux situations aussi différentes que l'Ouest lausannois et l'agglomération de Fribourg fonctionne étonnement bien. Dans l'Ouest lausannois le processus de consolidation nous semblait en effet être en trompe-l'œil, l'ensemble des démarches successives pouvant être lu comme l'adaptation progressive des communes à un contexte en mutation dans l'objectif de préserver leur autonomie. Bon gré, mal gré, l'intégration communale est ainsi acquise dans l'Ouest lausannois, d'autant que les efforts déployés ont réussi – jusqu'à aujourd'hui tout du moins – à faire taire les appels à la fusion des communes. La situation semble inverse à Fribourg. Il est pourtant aussi possible de formuler l'idée que le repoussoir de la fusion de communes joue un rôle déterminant dans le traitement réservé à l'Agglomération. La création de celle-ci n'a en effet pas réussi à faire taire les appels à la fusion, ni à réduire la motivation de ses partisans. L'entité d'Agglomération, loin de représenter une parade à la fusion, peut ainsi en symboliser la première étape. Ce positionnement peu clair de l'entité d'Agglomération pourrait expliquer l'énergie déployée par les acteurs locaux pour l'éloigner des décisions effectives de pilotage d'un projet comme celui de Bertigny-Ouest. Dans deux situations diverses, le rejet de la fusion de commune, ou tout du moins sa perspective agitée comme un épouvantail, donne une impulsion à la coopération intercommunale, en la favorisant ou en la rejetant.

6. CONCLUSIONS

Des cas étudiés en Valais, ainsi que des cas issus des terrains fribourgeois et vaudois, nous avons pu finalement tirer quatre enseignements génériques, qui sont aussi les conclusions du présent rapport. Elles contribuent directement à éclairer la connaissance sur le fonctionnement de l'intercommunalité, le rôle du local et le débat international relatif au pilotage de l'agglomération urbaine. Ces conclusions synthétisent quatre apports qui sont les résultats concrets de la recherche « dépasser les bornes ».

Le premier élément de conclusion touche à l'**inexistence de l'échelle supracommunale en Suisse**. De nos investigations empiriques, nous concluons que le supracommunal n'existe pas, tout du moins que nous n'en avons constaté nulle part l'existence, contrairement à ce que nous avons postulé initialement. Pour rappel, nous différencions intercommunal et supracommunal. Intercommunal est par nature ce qui relève de la relation horizontale entre deux collectivités de même niveau institutionnel, alors que supracommunal est ce qui relève d'un périmètre fonctionnel dépassant le territoire institutionnel d'au moins une commune. Le supracommunal engendre donc la création d'un territoire d'action nouveau lorsque l'intercommunal met simplement en relation plusieurs territoires institutionnels existants.

Nos résultats montrent que le glissement vers la création d'un territoire supracommunal n'a pas eu lieu. Nous postulons que cela est dû au partage des compétences et à la pratique de l'affectation du sol. En effet, l'aménagement du territoire et particulièrement le processus d'adoption de planifications liantes dépendent exclusivement de ce modèle : à un territoire nettement délimité, correspondent une autorité planificatrice et l'emboîtement d'instruments planificateurs. Ces derniers exercent leur coercition jusqu'à la frontière unique de ce territoire fini. De plus, cette réalité prévaut quel que soit le niveau de fragmentation institutionnelle. Aucun des projets d'urbanisation supracommunaux que nous avons analysés n'a provoqué une évolution de la pratique.

A la lumière de nos enseignements, ni la création d'une institution d'agglomération à Fribourg, ni la pratique décennale de la coopération intercommunale dans l'Ouest lausannois n'ont permis de faire émerger ce nouveau territoire de la planification. Chaque commune continue à gérer ses propres projets, indépendamment et la frontière institutionnelle qui sépare les projets d'urbanisation supracommunaux est insurmontable. Nous considérons plutôt, dans ces deux cas spécifiques, que la pratique d'une coopération intercommunale, sous une forme comme sous une autre, n'a aucunement participé à faire émerger une planification commune du développement territoriale, mais a participé à adapter l'autonomie communale à une réalité plus complexe. Nous concluons dans ce premier enseignement que dans le modèle suisse, le local survit grâce à l'intercommunal et œuvre à tenir en échec l'émergence du supracommunal.

Dans un deuxième élément de conclusion nous constatons l'**inefficacité de la gouvernance par le projet urbain dans les communes suisses**. Les projets d'urbanisation supracommunaux que nous avons analysés sont une tentative de créer un outil différent du plan, dont la portée dépasse les frontières de l'autorité planificatrice. Ils sont donc une tentative de prévoir le développement territorial urbain autrement, dans une démarche assimilable à un projet urbain au sens strict. Nos résultats montrent que ces tentatives de projets, plus informels, souples et plus maniables sont peut-être plus aisés à élaborer et à adopter, mais souffrent de n'avoir ni la légitimité, ni la capacité de coercition des instruments durs de la planification. L'inefficacité de la gouvernance par le projet urbain découle d'abord d'une difficulté à faire émerger un pilote pour ce projet : la commune est puissante en aménagement du territoire, mais sa coercition s'arrête à sa frontière, donc elle est incapable de jouer naturellement ce rôle de leader pour les projets supracommunaux, la région n'a

aucune légitimité politique et technique, noyautée qu'elle est par les communes et dépendant techniquement des services professionnels communaux. L'Etat veut bien exercer un rôle dirigeant mais n'en possède ni l'expérience, ni la légitimité, cette proposition heurtant le principe de subsidiarité qui est au cœur du fonctionnement politique suisse.

Les deux premiers enseignements permettant de constater que l'outil du projet urbain n'a pas permis de dépasser les frontières intercommunales, d'une part, et que la pratique de l'intercommunalité a bloqué l'émergence d'un territoire supracommunal de la planification, d'autre part, de même qu'elle a cimenté l'autonomie communale, nous conduisent à la formulation de deux éléments supplémentaires de conclusions. Tout d'abord, nous constatons que **pour atteindre l'échelle fonctionnellement, il faut toucher à l'institutionnel**, secondement que **la politique des agglomérations ne changera pas la pratique de la planification territoriale urbaine en Suisse**.

En analysant la divergence de discours des acteurs communaux autour de la coopération intercommunale en matière d'aménagement du territoire, nous en venons à remettre en question l'existence d'un avenir commun aux différentes collectivités qui fractionnent l'aire continue de la ville. Nos résultats empiriques montrent plutôt un certain « émiettement urbain » pour reprendre le terme de Charmes (2011), c'est-à-dire une pratique de l'exclusivisme, renforçant la concurrence intercommunale. Or, nous postulons que cette concurrence ne va pas s'amoindrir, d'autant plus que l'analyse de l'état de l'art montre que même en cas d'effets économiques négatifs engendrés par une situation de concurrence, les conditions favorables à une meilleure coopération ne se mettent pas en place. En constatant que, premièrement, le local continue de maintenir les meilleures cartes dans son jeu et que, secondement, le moteur de la gouvernance régionale n'est pas la volonté de faire émerger un supracommunal, mais au contraire d'œuvrer, via l'intercommunal, à maintenir l'autonomie du local, nous concluons que les éléments ne sont pas en place pour une entente spontanée des différentes collectivités de l'aire urbaine. De cet enseignement, nous tirons la conclusion que l'émergence d'un supracommunal ne se fera pas par l'entente volontaire des collectivités locales. Nous concluons donc que nous pouvons déplacer les bornes, pas les dépasser. En complément, nous concluons encore que la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations ne révolutionnera pas la manière de planifier le territoire urbain. Elle n'aura pas pour effet de transformer l'aménagement local en permettant la réadéquation du territoire de la planification et du territoire fonctionnel de la ville.

7. PISTES D'ACTION POUR LES COLLECTIVITÉS

La densification de l'aire urbaine et la transformation des friches dans les espaces intercalaires répondent à une gestion plus durable du territoire, mais sont des processus de développement territorial extrêmement complexes, dus notamment à l'imbrication des territoires institutionnels au sein de l'aire urbaine. Il est donc nécessaire de chercher à améliorer la capacité de collaboration entre ces différentes collectivités territoriales. La présente recherche a investigué les modalités de réalisation d'une approche souple, valorisant le projet urbain et ne modifiant pas la répartition des prérogatives entre les collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire. Elle produit des résultats démontrant qu'il n'y a pas eu d'améliorations significatives de la capacité à gérer le développement territorial en commun et que l'approche pratiquée n'a pas permis notablement de modifier la pratique individualiste de l'aménagement du territoire.

Afin de donner une suite à ces conclusions, nous proposons des réflexions complémentaires quant aux pistes à étudier pour renforcer la coopération intercommunale, voire, *in fine*, à atteindre une adéquation entre les territoires institutionnels et celui de la planification territoriale. En partant de la démonstration de nos résultats constatant l'impossibilité de dépasser les bornes, nous proposons différentes approches, comme autant de pistes d'action pour les collectivités. Ces approches peuvent être comprises comme différents éléments d'un gradient allant de la moins interventionniste à la plus fortement interventionniste. Les actions des différentes approches peuvent être cumulées.

APPROCHE N° 1

SOUTIEN ACTIF À LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

Principe(s) de l'approche

Amélioration de la collaboration intercommunale par le renforcement ciblé de sa pratique, tout en maintenant pleinement l'autonomie communale.

Actions à court terme

- Renforcer les échanges entre les acteurs communaux des agglomérations urbaines du Canton, par la mise en place d'une plateforme de rencontre dédiée, visant particulièrement à l'échange de pratiques en matière d'aménagement du territoire et de pratique intercommunale.
- Rendre obligatoire l'élaboration d'un plan directeur intercommunal d'agglomération pour chaque agglomération urbaine.
- Rendre obligatoire l'élaboration d'un plan directeur partiel intercommunal pour tous projets d'urbanisation ayant un impact sur au moins deux communes urbaines.

Actions à moyen / long terme

- Introduire un nouvel instrument prenant la forme d'un plan d'affectation partiel intercommunal (plan de quartier intercommunal).
- Accompagner le nouvel instrument d'une procédure d'adoption sous forme de congrès intercommunal (réunion simultanée des législatifs communaux concernés).

Rôle(s) et initiative(s) du Canton du Valais

Le Canton prend l'initiative de structurer les acteurs communaux des agglomérations. Il introduit des nouvelles dispositions dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et des modifications, notamment à son article 20. Il présente un projet de modification de loi visant à créer un nouvel article 12a relatif aux plans d'affectation intercommunaux.

Commentaires

La collaboration intercommunale nécessite un apprentissage. Cette constatation ressort de nos résultats empiriques. Par contre, sans intervention extérieure, l'apprentissage risque de renforcer l'autonomie communale et la mise en œuvre d'une meilleure capacité de planification commune du territoire urbain en sera péjorée. Il est donc indispensable qu'un acteur extérieur intervienne de manière volontariste. Les effets de cette intervention ne peuvent pas être uniquement facultatifs et son succès doit donc reposer sur une certaine contrainte imposée par le Canton. L'approche est notamment basée sur la constatation qu'il n'existe à ce jour ni échanges d'information ou de vues entre les acteurs communaux, ni supports permettant de s'atteler à une réelle coopération intercommunale dans le domaine de l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération ne remplissant pas ce rôle auprès des acteurs rencontrés. Cette approche est la plus souple mais aussi la plus incertaine. Elle permet par contre de maintenir pleinement l'autonomie communale. L'obligation d'élaborer un plan directeur intercommunal permettra aux communes, au-delà des principes élaborés le cas échéant dans un projet d'agglomération, de mettre en œuvre une démarche de planification directrice commune. Surtout, l'obligation d'élaborer un plan directeur partiel intercommunal permet de lancer un apprentissage de la coopération. Les actions prévues à court et à moyen et long terme nécessitent des changements législatifs dont le Canton doit prendre l'initiative. A moyen et long terme, il y a lieu d'introduire dans la législation un nouvel outil qu'est le plan de quartier intercommunal, avec une procédure d'adoption que nous proposons en congrès.

APPROCHE N° 2

RENFORCEMENT DE L'ÉCHELON D'AGGLOMÉRATION

Principe(s) de l'approche

L'institution d'agglomération est progressivement valorisée jusqu'à endosser la responsabilité de l'aménagement du territoire (planification directrice et affectation du sol). L'autonomie de la commune est garantie mais une part de ses prérogatives territoriales est transférée et gérée à un autre échelon.

Actions à court terme

- Proposer un modèle de fonctionnement minimal pour l'institution d'une instance d'agglomération, renforçant les échanges entre les acteurs communaux (et cantonaux).
- Absorber les instances régionales existantes à l'échelle de l'agglomération urbaine dans la nouvelle instance d'agglomération.
- Mettre en place un réseau cantonal des instances d'agglomération, pour renforcer l'échange de bonnes pratiques en matière d'aménagement régional.
- Doter l'instance d'agglomération d'une compétence technique propre et, le cas échéant, la doter de la compétence d'élaboration des projets d'agglomération, respectivement du plan directeur intercommunal d'agglomération.
- Doter l'instance d'agglomération d'une compétence décisionnelle (double tâche des élus communaux) et, le cas échéant, la doter de la compétence d'adoption des projets d'agglomération, respectivement du plan directeur intercommunal d'agglomération.

Actions à moyen / long terme

- Introduire la disposition légale permettant le transfert de la compétence d'aménagement du territoire de la commune à la région pour le cas des communes d'agglomération.
- Introduire la disposition légale permettant à l'instance d'agglomération de mettre en place un système péréquatif *ad hoc*.

Rôle(s) et initiative(s) du Canton du Valais

Le Canton prend l'initiative de structurer les différentes instances existantes dans les agglomérations et d'élaborer un cahier des charges stratégique d'un modèle de gouvernance régionale. Il accompagne et soutient les réflexions du réseau des agglomérations. Il présente un projet de modification de loi visant à modifier les compétences respectives en matière d'aménagement du territoire, en amendant notamment l'article 3 de sa loi d'application de la LAT, en distinguant les communes d'agglomération.

Commentaires

L'approche découle de la constatation que les effets négatifs de la fragmentation institutionnelle ne peuvent être entièrement surmontés par un renforcement de la coopération intercommunale. Elle prévoit donc un fonctionnement particulier pour les communes d'agglomération, en prévoyant un transfert progressif de la compétence d'aménagement du territoire local à une nouvelle instance d'agglomération. Pour que cette instance fonctionne, il est impératif qu'elle soit dotée de l'ensemble des prérogatives en matière d'aménagement du territoire, c'est-à-dire tant de l'aménagement régional que de l'aménagement local, de même que la compétence de la planification et de l'affectation du sol. L'exemple de Fribourg, qui a dissocié l'aménagement régional pour l'instance d'agglomération et l'aménagement local et l'affectation pour la commune, montre les limites d'une telle approche. Ce nouveau régime institutionnel nécessite des

modifications du cadre légal. Pour être potentiellement accepté politiquement, ce nouveau régime doit premièrement uniquement s'appliquer aux communes d'agglomération, secondement, les élus communaux doivent fonctionner de manière automatique comme élus d'agglomération. Cette solution hybride permet de garantir au maximum l'autonomie communale. Pour que le système fonctionne, il est impératif qu'en parallèle un système péréquatif des revenus soit mis en place à l'échelle de l'agglomération, afin que les communes ne soient pas prétéritées de n'avoir pas de développement sur leur territoire ou inversement. Ce système péréquatif pour les revenus doit s'accompagner de la création d'un pot commun pour le financement des infrastructures d'agglomération.

APPROCHE N° 3

DÉPLACEMENT DES FRONTIÈRES ET CRÉATION D'UN CONSORTIUM URBAIN PRIVÉ - PUBLIC

Principe(s) de l'approche

L'approche considère la particularité des projets d'urbanisation supracommunaux. Elle propose une correction des limites afin de supprimer la nature supracommunale des projets, mais compense cette correction par une redistribution péréquative des revenus fiscaux et un partenariat public – privé via la mise en place d'un consortium. L'autonomie communale est pleinement maintenue.

Actions à court terme

- Soutenir les communes procédant à une correction volontaire de limites communales.
- Proposer un modèle de fonctionnement de consortium intercommunal.
- Proposer un modèle de convention intercommunale permettant l'établissement d'un pot commun intercommunal pour le financement des infrastructures de base.

Rôle(s) et initiative(s) du Canton du Valais

Le Canton agit en soutien technique et juridique des communes. Il fait connaître les possibilités offertes par un déplacement des frontières.

Commentaires

L'approche n° 3 supprime l'ensemble des contraintes liées à la concrétisation d'un projet d'urbanisation supracommunal en transférant l'ensemble de l'emprise spatiale du projet sur une seule commune récipiendaire. Celle-ci procède à l'affectation du sol. En contrepartie, un consortium intercommunal est créé, incluant l'ensemble des communes partenaires et les propriétaires fonciers indépendants le cas échéant. Ce consortium redistribue les revenus générés par le quartier selon une clef de répartition décidée préalablement. Un pot commun, cofinancé par les communes au *pro rata* de l'emprise du projet d'urbanisation sur les différentes communes avant la correction des frontières, sert au financement des infrastructures de base, dont la réalisation est pilotée par la commune récipiendaire. Cette approche novatrice est de même à supprimer les difficultés principales liées au processus d'affectation du sol à mener sinon en parallèle sur plusieurs problèmes. Elle permet aussi de garantir l'autonomie communale. Elle demande par contre une entente entre les communes et une confiance réciproque pendant tout le processus. Elle est à privilégier pour les projets d'urbanisation bien circonscrits et d'une certaine ampleur.

APPROCHE N° 4

FUSIONS DE COMMUNES OU PLANIFICATION CANTONALE

Principe(s) de l'approche

La fragmentation institutionnelle est au cœur des difficultés pour mener une planification rationnelle et unifiée de l'agglomération. Au lieu de tenter d'en régler les effets, l'approche en supprime la cause, en fusionnant les communes d'agglomération, ou alternativement, en procédant par l'utilisation de l'affectation cantonale. L'approche est une atteinte modérée à massive à l'autonomie.

Actions à court terme

- Elaborer des plans de fusions sur base volontaire dans les agglomérations urbaines.
- Subventionner les études de plans de fusions à l'intérieur des agglomérations urbaines du canton.

Actions à moyen / long terme

- Introduire la disposition légale permettant au Canton de procéder à des fusions de communes aussi en tenant compte d'enjeux d'aménagement du territoire.
- Alternativement, introduire la disposition légale permettant au Canton de procéder à une affectation cantonale pour les portions stratégiques de territoires dans les communes, tels que les projets d'urbanisation identifiés comme tels dans les plans directeurs d'agglomération.

Rôle(s) et initiative(s) du Canton du Valais

Le Canton prend l'initiative et présente un train de révision législative visant à compléter la loi d'application sur la LAT d'une compétence d'affectation cantonale, et à élargir les bases de la collaboration imposée, telle que prévue à son article 111 de sa loi sur les communes, et de la fusion obligatoire, telle que prévue par l'article 135.

Commentaires

L'approche n° 4 est sans conteste la plus interventionniste des différentes approches. Elle en est aussi la plus radicale. Elle présente une alternative, soit les différentes communes fusionnent entre elles – voire sont fusionnées – soit le Canton se substitue aux communes pour l'affectation du projet d'urbanisation supracommunale. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une atteinte franche à l'autonomie communale. La fusion de communes permet par contre de maintenir l'autonomie communale et d'élargir le champ d'action de la commune.

8. BIBLIOGRAPHIE

ARE Office fédéral du développement territorial, 2013. *Abstimmung von Siedlung und Verkehr ; Diskussionsbeitrag zur künftigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr in der Schweiz – Schlussbericht*. Berne

- -, 2010. *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2ème génération*. Berne

- -, SECO Secrétariat d'Etat à l'économie, 2006. *La politique des agglomérations de la Confédération ; Rapport intermédiaire*. Berne

- -, 2004. *Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire : critères d'appréciation*. Berne

Ascher F., 2008 [2001]. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. L'Aube, La Tour d'Aigues

- -, 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Odile Jacob, Paris

Bassand M., 2004. *La métropolisation de la Suisse*. PPUR, Lausanne

- -, 1974. *Urbanisation et pouvoir politique*. Librairie de l'Université Georg et Cie, Genève

Banzhaf H. S., Walsh R. P., 2008. Do People Vote with Their Feet ? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism. *American Economic Review* 98 (3), 843-863

Boisseaux S., Leresche J.-Ph., 2013. Emergence de la notion de gouvernance en Suisse : approches conceptuelles et historiques. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.) *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne

Brenner N., 2003. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10 (4), 297-324

- -, 2002. Decoding the Newest « Metropolitan Regionalism » in the USA : A Critical Overview. *Cities* 19 (1), 3-21

- -, 1999. Globalisation as Reterritorialisation : The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies* 36 (3), 431-451

Buchanan J. M., Tullock G., 1962. *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund, Indianapolis

Chalas Y., 2004. L'urbanisme dans la société d'incertitude. In Chalas Y., (dir.) *L'imaginaire aménageur en mutation*. L'Harmattan, Paris

- -, 2010. Centre, centralité et polycentrisme dans l'urbanisation contemporaine. *Urbia* 11, 23-42

Charmes E., 2011. *La ville émietlée ; Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. PUF, Paris

Clark T. N., 2002. Globalisation and Transformations in Political Cultures. In Hambleton R., Savitch H. V., Steward M., (éd.) *Globalism and Local Democracy ; Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York

CTA Conférence tripartite sur les agglomérations, 2013. *Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations*. Berne

- , 2004. *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*. Berne
- Conseil de l'Europe, 1995. *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*. Communes et régions d'Europe 56, Strasbourg
- Conseil fédéral, 2001. *Politique des agglomérations de la Confédération*. Berne
- Considine M., 2002. The End of the Line ? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services. *Governance* 15 (1), 21-40
- Dafflon B., 2001. La fusion des communes : éléments d'étude pour une dimension de référence. In Horber-Papazian K., (éd.) *L'espace local en mutation*. PPUR, Lausanne
- , 2000. Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence. *Annuaire des collectivités locales* 20 (1), 135-153
- , Ruegg J., 2003. Créer l'agglomération par une logique « de bas-en-haut » : La démarche du Canton de Fribourg (Suisse). *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (2003/5), 880-908
- , --, 2001. *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*. Editions Universitaires Fribourg Suisse, Fribourg
- Dahl R. A., 1994. A Democratic Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly* 109 (1), 23-34
- , Tuft E. R., 1973. *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford
- Dessemontet P., 2011. *Changes in Employment Localization and Accessibility : the Case of Switzerland between 1939 and 2008*. Thèse de doctorat n.5011, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
- DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, 2013. *Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 ; Rapport pour la consultation*. Berne
- , 2009. *Monitoring projets d'agglomération transports et urbanisations, Version 0/2008 ; indicateurs comparatifs selon agglomérations*. Berne
- , 2009-2. *Projet d'agglomération de Fribourg ; Rapport d'examen de la Confédération*. Berne
- DiGaetano A., 2002. The Changing Nature of the Local State : a Comparative Perspective. *Policy & Politics* 30 (1), 61-77
- Eisinger A., Schneider M., 2005. *Stadtland Schweiz ; Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz*. Birkhäuser, Zurich
- Estèbe Ph., 2008. *Gouverner la ville mobile ; Intercommunalité et démocratie locale*. PUF, Paris
- Forowicz M., 2015. Zuckerbrot in der Hand – Peitsche im Schrank : Anreize und Zwang zu Gemeindefusionen im kantonalen Verfassungsrecht. In Kübler D., Dlabac O., (éds) *Demokratie in der Gemeinde*. Schulthess, Zurich, Bâle, Genève
- Friskén F., 2001. The Toronto Story : Sober Reflections on Fifty Years of Experiments with Regional Governance. *Journal of Urban Affairs* 23 (5), 513-541
- , Norris D. F., 2001. Regionalism Reconsidered. *Journal of Urban Affairs* 23 (5). 467-478

- Gallez C., Kaufmann V., (dir.), 2010. *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport ; Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*. Les collections de l'INRETS, Bron
- Geddes M., 2005. Neoliberalism and Local Governance – Cross-National Perspectives and Speculations. *Policy Studies* 26 (3/4), 359-377
- Ghorra-Gobin C., 2005. De la ville à l'urban sprawl ; La question métropolitaine aux Etats-Unis. *Cercles* 13, 123-136
- Government Simplification Commission, 1926. Government in the Portland Metropolitan Area. *Portland City Club Bulletin* 7 (14), 2-12
- Grosjean B., 2010. *Urbanisation sans urbanisme ; Une histoire de la « ville diffuse »*. Mardaga, Wavre
- Hambleton R., Savitch H. V., Stewart M., 2003. *Globalism and Local Democracy*. Palgrave Macmillan UK, Londres
- Harvey D., 1989. *The Urban Experience*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Heinelt H., Razin E., Zimmermann K., (éd.), 2011. *Metropolitan Governance; Different Paths in Constrasting Contexts : Germany and Israel*. Campus. Frankfurt am Main, New York
- Horber-Papazian K., Soguel N. C., 1996. La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes. *Swiss Political Science Review* 2 (2), 1-23
- -, Jacot-Descombes C., 2013. Réformes territoriales et gouvernance. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne
- Jouve B., Lefèvre Ch., (éd.), 2004. *Horizons métropolitains*. PPUR, Lausanne
- -, - -, (dir.), 2002. *Métropoles ingouvernables ; Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier, Paris, Amsterdam, New York et al
- -, - -, 1999. De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. *Revue française de science politique* 49 (6), 835-854
- Keating M., 2008. Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics* 31 (1-2), 60-81
- Kübler D., Bijl-Schwab B., 2014. Politik und Demokratie in der Agglomeration. In Steiner R., Ladner A., Reist P., (éd). *Reformen in Kantonen und Gemeinden*. Haupt, Berne
- -, Schwab B., 2007. New Regionalism in five Swiss Metropolitan Areas : An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability. *European Journal of Political Research* 46 (4), 473-502
- -, 2005. *La métropole et le citoyen ; les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*. PPUR, Lausanne
- -, 2003. « Metropolitan Governance » oder : Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung* (8/9), 535-541
- -, Steiner R., 1998. *Gemeindereformen in der Schweizer Kantonen*. Institut für Organisation und Personal, Universität Bern, Arbeitsberich (Nr. 28)
- Lascombes P., Le Galès P., (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*. Les presses de Sciences Po, Paris

- LeBlanc M.-F., 2002. *Traditions civiques et gouvernance métropolitaine : L'exemple du Metropolitan Council de la région des Twin Cities*. Groupe de recherche sur l'innovation municipale. Rapport de recherche. INRS
- Lefèvre Ch., 1998. Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux. *Politiques et Management public* 16 (1), 35-59
- -, 1997. Dynamiques institutionnelles et politiques publiques. In Saez G., Leresche J.-Ph., Bassand M., (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*. L'Harmattan, Paris, Montréal
- -, 1992. Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960 – 1992). *Politiques et management public* 10 (4), 27-53
- Le Galès P., 2005. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne. In Lascoumes P. Le Galès P., (éd.), *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris
- -, 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 45 (1), 57-95
- Leresche J.-Ph., Joye D., Bassand M., (éd.), 1995. *Métropolisations ; Interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Editions Georg, Genève
- Lévy J., 2013. *Réinventer la France ; Trente cartes pour une nouvelle géographie*. Fayard, Paris
- Lüchinger S., Stutzer A., 2002. Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Swiss Political Science Review* 8 (1), 27-50
- Martenet V., 2007. La fusion de communes entre elles ou avec le canton. In Tanquerel T., Bellanger F., (éd.), *L'avenir juridique des communes*. Schulthess, Genève, Zurich, Bâle
- Newton K., 1982. Is Small Really so Beautiful ? Is Big Really so Ugly ? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. *Political Studies* 30 (2), 190-206
- Norris D. F., 2001 Prospects for Regional Governance under the New Regionalism. *Journal of Urban Affairs* 23 (5), 557-571
- Ostrom V., Tiebout Ch. M., Warren R., 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55 (4), 831-842
- Painter J., Goodwin M., 2000. Local Governance after Fordism : A Regulationist Perspective. In Stoker G., (éd.), *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan, Basingstoke
- Park K., 1997. Friends and Competitors : Policy Interactions between Local Governments in Metropolitan Areas. *Political Research Quarterly* 50 (4), 723-750
- Rey M., Thévoz L., 2012. *La collaboration intercommunale : facteur décisif du succès de la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération*. CEAT, Lausanne
- -, - -, 2007. *Innover dans la gouvernance urbaine : enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*. CEAT, Lausanne
- Rhode P. W., Strumpf K. S., 2003. Assessing the Importance of Tiebout Sorting : Local Heterogeneity from 1850 to 1990. *American Economic Review* 93 (5), 1648-1677

- -, - -, 2000. A Historical Test of the Tiebout Hypothesis : Local Heterogeneity from 1850 to 1990. *NBER Working Paper Series* (n.7946)
- Robert-Progin S., Gigandet N., 2006. Incitations financières cantonales à la fusion de communes. *Working Paper de l'IDHEAP* (2/2006)
- Royal Commission on Local Government in England, 1969. Stationery Office (Cmnd 4040), Londres
- Rusk D., 1995 [1993] *Cities Without Suburbs* [deuxième édition]. The Woodrow Wilson Center Press, Washington
- -, 2004. Metropolitan Institutions and Policy Coordination : The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. *Governance* 18 (2), 227-256
- Salomon Cavin J., 2005. *La ville, mal-aimée ; Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse : analyse, comparaison, évolution*. PPUR, Lausanne
- Savitch H. V., Vogel R. K., (2000) Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* 32 (3), 158-168
- Schuler M., Rey M., 2000. Les grandes régions suisses : simple outil statistique ou mise en cause du fédéralisme ? In Thierst A., Schuler M., Wachter D., (éds), *Grossregionen ; Wunschvorstellung oder Lösungsansatz ?* Haupt, Berne, Stuttgart et Vienne
- -, 1997. *Les niveaux géographiques de la Suisse*. OFS, Berne
- Secchi B., 2009 [2005]. *La ville du vingtième siècle* [traduction de l'italien]. Editions Recherches, Paris
- Song Y., Knaap G.-J., 2004. Measuring Urban Form : Is Portland Winning the War on Sprawl ? *Journal of the American Planning Association* 70 (2), 210-225
- Steiner R., 2003. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review* 5 (4), 551-571
- Studenski P., 1974 [1930] *The Government of Metropolitan Areas in the United States*. Arno Press, New York
- Swanstrom T., 2001. What We Argue About When We Argue About Regionalism. *Journal of Urban Affairs* 23 (5), 479-496
- Tiebout Ch. M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 46 (5), 416-424
- Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (dir.), 2013. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne
- Walker D. B., 1987. Snow White and the 17 Dwarfs : From Metro Cooperation to Governance. *National Civic Review* 76 (1), 14-28
- Webb S., Webb B., 1922. *English Local Government : Statutory Authorities for Special Purposes*. Longmans, Green and Co., Londres, New York, Bombay et al
- Weiher G. R., 1991. *The Fractured Metropolis ; Political Fragmentation and Metropolitan Segregation*. State University of New York Press, Albany

Wiel M., 1999. *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*. Mardaga, Wavre

Wollmann H., 2010. Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation : The Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review* 46 (2), 263-292

Wood R. C., 1958. Metropolitan Government, 1975 : An Extrapolation of Trends. *American Political Science Review* 51 (1), 108-122

Lausanne, le 31 octobre 2016